

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
RÉGIME FISCAL DES MUTATIONS

A TITRE ONÉREUX
D'IMMEUBLES RURAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 20 mars 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Pierre PARENTEAU

Receveur-Rédacteur près la Direction de l'Enregistrement
de Meurthe-et-Moselle

Président : M. FERNAND FAURE, professeur.

Suffragants { MM. GIDE, professeur.
WALH, professeur.

PARIS (V°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opi-
nions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU

RÉGIME FISCAL DES MUTATIONS

A TITRE ONÉREUX

D'IMMEUBLES RURAUX

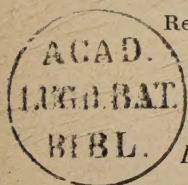
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 20 mars 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Pierre PARENTEAU

Receveur-Rédacteur près la Direction de l'Enregistrement
de Meurthe-et-Moselle



Président : M. FERNAND FAURE, *professeur*.
Suffragants { MM. GIDE, *professeur*.
 WALH, *professeur*.

PARIS (V°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911

DU
RÉGIME FISCAL DES MUTATIONS
A TITRE ONÉREUX
D'IMMEUBLES RURAUX

INTRODUCTION

Il peut paraître étrange, dans l'état actuel de notre législation, de parler du régime fiscal des mutations à titre onéreux sur immeubles *ruraux*.

La distinction entre les immeubles ruraux et les immeubles urbains a été longtemps ignorée en effet. Ce n'est qu'en 1884, et dans une matière un peu spéciale — les échanges, — que le législateur l'a fait apparaître. Son but n'était alors que de favoriser le remembrement de la propriété dans les contrées où un morcellement excessif, vestige de la mark germanique et de sa division des trois sols en longues lanières de terrain, rendait la culture compliquée, difficile, et coûteuse.

Mais depuis, le taux de l'impôt de mutation a paru trop élevé par rapport au revenu moyen des immeubles ruraux. Les charges de la petite propriété

rurale ont été évaluées, et ont paru écrasantes, et peu à peu s'est imposée l'idée d'une distinction entre les propriétés urbaines et les propriétés rurales et, parmi celles-ci, entre la grande et la petite propriété.

Diverses propositions de loi en ce sens ont été, depuis 1885, déposées sur le bureau de la Chambre, et il y a tout lieu d'espérer que, dans un avenir peu éloigné, des mesures définitives seront adoptées par le Parlement en vue d'assurer à la propriété rurale les dégrèvements auxquels elle a droit.

C'est l'étude de ces dégrèvements, ainsi que des faits économiques et des documents statistiques devant aider à les préparer, qui constitue, en définitive, le but principal de notre travail ; et si nous sommes amené, dans la partie historique et l'examen de la législation actuelle qui forment nos deux premières parties, à étudier les mutations à titre onéreux des *immeubles en général*, nous envisagerons exclusivement les *immeubles ruraux* dans les deux autres parties consacrées à la statistique, à la législation étrangère et aux réformes.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

Les Romains du Bas-Empire avaient établi en Gaule leur système d'impôts qui était empreint d'un caractère de fiscalité très prononcé.

Les Germains, au contraire, ne connaissaient pas l'impôt proprement dit. En dehors des portions de compositions attribuées au roi et des dons coutumiers, les populations ne participaient point aux charges publiques. D'ailleurs, on comprend facilement cette situation lorsqu'on étudie la conception et le rôle de l'État à l'époque franque : les services publics n'étaient pas rétribués ; les travaux publics étaient exécutés par voie de corvées ; les hommes libres devaient tous le service militaire sans solde et sans frais.

Les principales ressources du roi consistaient dans les revenus du domaine de la Couronne et les profits de justice.

Dans la société féodale, le pouvoir royal et l'orga-

nisme administratif sont encore moins développés. Chaque seigneur est maître chez lui et perçoit sur ses territoires divers revenus fiscaux qui peuvent se diviser en trois classes :

1° Les profits de justice, amendes et confiscations ;

2° Certains impôts qui se rapprochent quelque peu de nos impôts actuels, et que tout seigneur haut justicier a le droit de lever sur ses terres : tels, la taille, le droit de gîte et de procuration, les droits de marché et les droits de ventes : ce sont nos droits seigneuriaux sur les mutations ;

3° Enfin les droits régaliens : régale, droit de battre monnaie. Le roi percevait d'ailleurs ces différentes taxes, mais seulement en qualité de seigneur haut justicier sur les terres de son domaine.

Les véritables impôts royaux n'apparaissent guère en France avant le xiv^e siècle. Longtemps le pouvoir royal dut en effet, pour lever les impositions, invoquer le principe de l'aide féodale, et obtenir le consentement du seigneur haut justicier.

C'est ainsi que fut levée la dime saladin par Philippe-Auguste.

Ce n'est qu'en 1439 que l'on voit apparaître le premier impôt permanent levé directement sur les populations. C'était un impôt direct, la taille royale, établi à l'occasion de la création de nos compagnies d'ordonnance qui devaient former un noyau d'armée permanente.

Les impôts indirects apparurent à peu près à la même époque sous le nom d'aides.

Primitivement, les aides étaient perçues d'une façon générale sur tous objets de consommation.

Plus tard, ils comprirent la gabelle, les traites et divers autres impôts parmi lesquels nous trouvons le centième denier et l'insinuation, qui sont seuls de véritables impôts de mutation.

Nous étudierons séparément les droits *seigneuriaux* sur les mutations, et les impôts *royaux* de mutation.

CHAPITRE PREMIER

DES DROITS SEIGNEURIAUX SUR LES MUTATIONS

Parmi les terres engagées dans les rapports féodaux, les unes étaient tenues à titre de service noble et les autres à titre de service roturier.

Les premières étaient des fiefs, les secondes des censives.

Observons d'ailleurs dès maintenant :

1° Que l'on pouvait concéder en fief, non seulement des terres, mais encore des droits immobiliers tels que des droits de justice ou de péage ;

2° Qu'en matière féodale, les seules mutations de propriété sont imposables à l'exclusion des mutations de jouissance ou d'usufruit.

A chaque ordre de propriété correspondait des impôts distincts : la mutation de fiefs supportait *les profits de quint et de requint* ; les mutations de censives étaient assujetties *aux profits des lods et ventes*.

SECTION PREMIÈRE

DU DROIT DE MUTATION SUR LES FIEFS

A la mort du vassal, le fief était déclaré ouvert : le seigneur en reprenait possession et propriété, il rentrait dans sa masse. Aussi disait-on quelquefois que le fief tombait.

Le seigneur conférait alors la propriété au nouveau vassal ; il le relevait de la déchéance du fief, et le vassal payait le droit de *relief* ou de rachat.

Le fief s'ouvrait aussi lorsqu'il était vendu et le vassal acquéreur payait alors au seigneur le profit de *quint* pour être relevé de la déchéance du fief. Ces divers droits constituaient donc le prix de l'investiture conférée par le seigneur au nouveau vassal.

Par la suite et dans le dernier état du droit, l'investiture du seigneur devient inutile, sauf dans les coutumes de *vest et devest*.

Le paiement des profits de *relief* ou de *quint* suffisait pour assurer la propriété du nouveau vassal.

Parmi les fiefs, certains, *les fiefs de service*, ne devaient cependant que les services féodaux.

D'autres, *les fiefs d'honneur*, ne devaient ni profits ni services.

Nous ne nous occuperons que du droit de quint,

le droit de relief n'étant en effet perçu qu'à l'occasion des mutations par décès ou des mutations entre vifs à titre gratuit.

§ 1. — *Du profit de quint*

Le profit de *quint* était un droit perçu par le seigneur sur le prix de vente d'un fief. Ce droit était en général de un cinquième (coutumes de Paris, Orléans etc., etc.) ; mais, dans quelques coutumes, le taux en était différent. Ainsi, en Normandie, le profit était du treizième. En Bretagne, il était du huitième et, en Poitou, du sixième. A Paris et dans la plupart des contrées, le profit était du quint seulement. Certaines coutumes donnaient quint et *requint*.

Le requint était le quint du quint. Ce second droit n'était dû ordinairement que dans les coutumes qui chargeaient le vendeur du droit de mutation : dans ces coutumes, en effet, si la vente a lieu à *francs deniers*, c'est-à-dire si le vendeur stipule qu'il ne paiera pas les droits de quint, l'acquéreur paie le quint et le requint parce qu'il est censé avoir acheté moins cher que si le vendeur s'était chargé des droits.

Le quint se trouve, en somme, perçu sur le prix augmenté des charges, quint compris.

Dans les mêmes coutumes, le quint et le requint

sont dus dans les adjudications par décret, parce que l'adjudication est censée faite francs deniers au profit des créanciers poursuivants. Mais, en règle générale, le quint se paie en sus du prix dû au vendeur et il est acquitté par l'acheteur.

C'est la nature du contrat et non point la mutation qui donne ouverture au droit de quint.

Pour savoir s'il est dû quint ou lods, dit Guyot dans ses *Institutes féodales*, ne demandez pas s'il y a mutation, car elle arrive en même temps, par le contrat, par la tradition feinte. Mais demandez si le contrat sonne vente ou équipolle à vente : voilà votre boussole certaine. Y a-t-il vente ou acte équipollent, il y a quint ; si le contrat n'est ni vente ni acte équipollent, il n'y a point quint, si ce n'est un échange depuis les édits et déclarations du roi sur les échanges.

Le droit de quint est assis sur le prix porté dans l'acte, ou à défaut, sur la valeur estimative de l'immeuble augmentée des charges. Mais l'argent donné aux entremettants, les pots de vin, cadeaux, n'augmentent point le prix, même lorsqu'ils sont constatés dans le contrat, à moins qu'ils ne soient assez importants pour être considérés comme faisant partie du prix. De même pour les frais du notaire et autres frais d'acte.

A moins de prouver la fraude, le seigneur ne peut demander le quint que sur le prix porté au contrat.

Cependant, dans la Coutume d'Auvergne, lorsqu'il estime le prix trop faible, il peut faire mettre le fief aux enchères.

Dans certaines coutumes, le seigneur peut exercer le retrait féodal au prix indiqué dans l'acte.

On trouve quelque chose d'analogue dans notre législation douanière actuelle, qui accorde un droit de préemption au service des douanes, pour éviter la fraude en matière de perceptions de droits *ad valorem*.

§ 2. — *Des actes passibles du droit de quint*

D'après Guyot, toutes les ventes et actes équipolents étaient soumis à la perception du profit de quint.

Ce droit frappait donc tant les ventes volontaires ou judiciaires, que les ventes sur décret forcé et les élections de command faites après l'expiration des délais de coutume, deux mois le plus souvent du jour de l'acte.

Les ventes sous conditions suspensives n'y étaient assujetties qu'à l'avènement de la condition.

Les droits perçus sur les ventes passées sous condition résolutoire étaient restitués lorsque la vente se trouvait résolue.

C'était là, remarquons-le, une solution toute différente du régime actuel. En vertu de ce principe de

droit fiscal que « tout droit régulièrement perçu n'est point restituable » (art. 60, loi du 22 frimaire an VII), les droits perçus sur les contrats avant leur résolution ne sont, à l'heure présente, jamais restitués.

D'une manière générale, tous les contrats à prix d'argent ou à choses réductibles en deniers donnaient lieu au quint. C'est ainsi que, par application du principe « estimation vaut vente », les biens constitués en dot et estimés dans un contrat de mariage, supportaient le profit du quint, l'estimation permettant à l'époux de prendre la chose pour la valeur qui lui était assignée. Toutefois, lorsque l'estimation n'était faite que pour la perception du centième denier, il n'y avait pas lieu au profit de quint.

Jusqu'en 1645, les échanges ne supportaient pas les droits seigneuriaux de mutation. Mais il était d'un usage courant, pour éviter la perception des droits de mutation, de déguiser sous le titre et la forme d'échanges de véritables ventes. On déclarait échanger des héritages contre des héritages, ou contre des rentes foncières ou constituées. C'est pour éviter ces fraudes que le roi, dans ses édits de mai 1645, février 1674 et mai 1676, créa les droits d'échanges. Ces droits n'étaient pas, proprement dit, des impôts royaux, des droits domaniaux ; cependant, dans les mouvances du roi, les droits perçus en vertu de ces édits étaient toujours considérés comme droits domaniaux.

Ils étaient créés par le roi « pour être vendus aux seigneurs, et, à leur refus, à ceux qui les voudraient acquérir ».

Dans l'intention du roi, ces droits rachetés par les seigneurs devaient être perçus par eux au même titre et de la même façon que les profits de quint ou de lods et ventes sur les ventes et actes équipollents.

Ils furent mis à plusieurs reprises en vente, mais certains seigneurs ne jugèrent pas à propos de profiter de la préférence qui leur avait été accordée à différentes reprises pour les acquérir, ou du droit qui leur avait été donné d'en faire le retrait sur les particuliers qui pouvaient les avoir acquis.

C'est pourquoi, suivant les coutumes et suivant les mouvances, les droits d'échange étaient perçus soit par le roi, soit par les particuliers qui les avaient acquis du roi, ou par les seigneurs qui les avaient rachetés.

Le droit d'échange, aux termes de ces trois édits, frappait tous les échanges, quels qu'ils fussent, avec ou sans soulte.

Il n'était dû qu'un seul droit : le quint ne frappait que la valeur de l'un des immeubles échangés. Lorsqu'il y avait soulte, le profit du quint était perçu sur la valeur de l'immeuble le plus important.

Le partage n'étant, en droit ancien comme en droit moderne, aucunement translatif de propriété,

ne supportait pas le droit de quint. Il en était de même de la licitation, sauf toutefois lorsqu'elle avait lieu au profit d'un étranger.

Parmi les donations, rentrent seules dans notre étude celles qui, étant faites à titre onéreux ou rémunératoire, emportaient par suite mutation à titre onéreux. Et encore devons-nous, parmi celles-ci, laisser de côté les donations en ligne directe qui, en aucun cas, ne supportaient de droit de mutation.

En ligne collatérale, et entre étrangers, les donations à titre onéreux ou rémunératoire donnaient ouverture au profit de quint, parce qu'elles comportaient un prix, un paiement.

§ 3. -- *Sur quelles personnes le profit de quint pouvait-il être exigé*

Le profit de quint était dû par le nouveau possesseur et appartenait au seigneur suzerain dans la mouvance duquel se trouvait le fief acquis.

Était-il dû sur l'aliénation consentie par le seigneur à titre de fief par sous-inféodation ?

En règle générale, une première concession en fief ne pouvait entraîner aucun droit de mutation, sauf le cas de clause spéciale stipulée par le seigneur. La jurisprudence était certaine sur ce point. La question était moins nette lorsque les profits étaient affermés.

Cependant le fermier ne pouvait légitimement prétendre à des profits sur les aliénations consenties par le seigneur.

Seules, les mutations de biens sujettes aux droits seigneuriaux lors du bail pouvaient être imposées, et le domaine du seigneur ne faisait certainement point partie du bail.

La solution était d'ailleurs la même pour les censives; tous ceux qui acquéraient directement du seigneur par application des principes mêmes de la matière étaient exempts de droits.

Certains dignitaires et magistrats étaient exemptés des droits seigneuriaux de mutation, soit qu'ils aient vendu, soit qu'ils aient acheté dans la mouvance du roi. Tels étaient les chevaliers de l'ordre du Saint-Esprit, les secrétaires du roi et, depuis l'édit de 1690, les membres du Parlement de Paris, de la Chambre des Comptes et de diverses autres Cours.

Ils profitaient d'ailleurs de la même exemption dans les apanages dont la concession était postérieure à l'établissement de ces privilèges, et pendant la régle des évêchés et archevêchés.

En 1771, un arrêt du conseil en date du 20 mai supprima tous ces privilèges.

§ 4. — *Du recouvrement des profits de quint*

Les profits de quint étaient perçus directement par les seigneurs ou affermés.

Ils étaient dus *statim contractu concluso*. Dès que le contrat était signé, le seigneur pouvait exiger le profit de mutation. Cependant, dans les coutumes de vest et de vest, l'acquéreur ne devenant propriétaire que par l'ensaisinement, les profits ne pouvaient être perçus qu'après l'accomplissement de cette formalité.

Par application de ces règles, les droits appartenaient au seigneur ou au fermier du temps du contrat. C'est à ce même seigneur qu'étaient dus les droits sur le supplément de prix payé par l'acquéreur menacé de rescision pour lésion d'outre moitié.

Dans la vente sous condition suspensive, bien que le droit ne fût perçu qu'à l'avènement de la condition, il était dû au seigneur du temps du contrat. Nous savons, d'autre part, que dans la vente sous condition résolutoire, le droit était perçu immédiatement, sauf restitution.

Tout nouvel acquéreur devait exhiber son contrat au seigneur dans les termes et délais portés aux coutumes. Les ventes recelées n'étaient passibles d'amende qu'autant qu'il s'agissait de censives. En

matière de fief, la saisie féodale suffisait au seigneur pour lui permettre d'assurer le recouvrement des droits celés.

Mais lorsqu'il venait offrir la foi et l'hommage, la coutume obligeait l'acquéreur à exhiber son contrat.

Dans les pays de droit écrit, le délai pour l'accomplissement de cette formalité était d'un an. Le quint y était d'ailleurs remplacé par les lods et ventes.

Le seigneur pouvait garder le contrat huit ou quinze jours sous récépissé, afin de vérifier la vente ; mais, faute d'exhibition, il avait trente ans pour poursuivre le paiement des droits.

Le seigneur était un créancier ordinaire pour les droits seigneuriaux de mutation.

Mais, outre les voies civiles, actions privilégiée et hypothécaire sur l'héritage, il pouvait saisir le fief pour services non faits et non payés.

Le fief faisait alors retour provisoire au seigneur, et ce retour avait lieu de plein droit, sauf dans certaines coutumes où il ne pouvait avoir lieu que par autorité de justice : en pays de droit écrit, par exemple, la saisie féodale n'était possible que lorsque le seigneur avait obtenu une condamnation.

Le seigneur reprenait donc la détention provisoire du fief. Il l'exploitait pour son compte, et gardait les fruits qu'il percevait, sans être obligé de les restituer

lorsque, les profits de quint ayant été payés, il était obligé de rendre le fief à son vassal.

Néanmoins, quelques coutumes, celle d'Anjou par exemple, ne donnaient au seigneur que les fruits qu'il avait consommés.

La saisie féodale s'effectuait par simple exploit. Cet exploit, qui ne se prescrivait que par trois ans, pouvait être renouvelé indéfiniment, et la saisie ne pouvait être couverte que par le port de foi et d'hommage.

Lorsque le seigneur acceptait en effet le port de foi et d'hommage avant l'acquittement des droits seigneuriaux, la saisie féodale ne pouvait plus avoir lieu, et le seigneur n'avait plus d'autres recours que les voies civiles pour obtenir le recouvrement des profits.

Le vassal avait d'ailleurs, pour fournir les droits de quint, un délai de souffrance qui variait, suivant les coutumes, entre quinze et vingt jours. A défaut de délai de coutume, la jurisprudence accordait quarante jours. Pendant ce délai il ne pouvait être procédé à la saisie féodale.

Dans les pays de droit écrit où le quint était remplacé par les lods et ventes, le délai était d'un an. Ce délai concernait d'ailleurs aussi bien le port de foi et hommage que le paiement des profits de mutation. Ces deux formalités devaient être effectuées en même temps que l'exhibition du contrat.

La souffrance, pour cause de minorité féodale ou d'excuse légitime, était au contraire spécialement accordée pour le port de foi et ne retardait pas la perception des droits de mutation.

Ils existait trois fins de non-recevoir à la poursuite en paiement des profits de quint :

1° La réception à hommage sans réserve des profits; le seigneur était alors censé avoir touché le profit ou en avoir fait remise ;

2° Le défaut d'opposition aux lettres de ratification. Ces lettres purgeaient les profits échus tout en laissant subsister les profits pour l'avenir ;

3° La prescription de trente ans qui courait du jour où était né le profit et où il avait pu être demandé. Mais la mouvance était imprescriptible.

SECTION II

DES DROITS DE MUTATION SUR LES CENSIVES

Dans la généralité des coutumes, les droits de mutation sur les censives étaient appelés les lods et ventes.

Ils étaient de la nature et non de l'essence de la censive.

Ils frappaient, dans les pays de droit coutumier,

les mutations de censives ou rotures par vente, échange, et actes équipollents.

D'autre part, dans les pays de droit écrit, où les profits de quint et le relief n'étaient point établis, la vente du fief comme celle des rotures donnait ouverture aux lods et ventes. Les autres mutations de fiefs étaient exemptes de tous droits de mutation.

Il en était de même dans certaines coutumes telles que l'Anjou, le Maine.

§ 1. — *Taux et assiette des lods et ventes*

Le taux des lods et ventes variait entre le tiers et le quart du prix. Il était ordinairement du douzième — coutume de Paris — ou du vingt-quatrième. Certaines coutumes, au lieu de lods et ventes, donnaient ventes et venterolles. Dans le duché de Mayenne, il y avait ventes et issues. Et Poitou et Angoumois, nous trouvons les ventes et honneurs. Le profit de lods et ventes était primitivement payé, moitié par le vendeur et moitié par l'acheteur.

Mais dès le xvi^e siècle, dans la plupart des coutumes, l'acheteur payait seul le droit.

Les lods et ventes étaient assis sur le prix de vente augmenté des charges. Ils atteignaient toutes les mutations par vente ou acte équipollent ou par échange. C'était d'ailleurs la nature du contrat et non la mutation qui donnait ouverture au profit.

Toutes autres mutations étaient exemptes de droit, et le relief n'existant point en matière de tenures roturières, les mutations de censives par voie de succession ou de donation étaient affranchies de tout profit seigneurial.

Comme pour le quint, seules les mutations en propriété étaient imposables.

Un certain nombre de fonctionnaires et de magistrats étaient, comme en matière de mutation de fiefs, exemptés des droits de mutation. Leur privilège fut aboli par arrêt du conseil du 26 mai 1771.

En vertu des principes mêmes du droit fiscal de l'ancien régime, les premières concessions en censives par le seigneur étaient exemptes de tous droits de mutation. Le nouvel acquéreur tenait, en effet, directement sa propriété du suzerain. Il n'avait donc pas à payer de droit de rachat.

§ 2. — Règles de perception et voies d'exécution

Les règles de perception du profit des lods et ventes étaient analogues à celles suivies en matière de profit de quint : ces droits étaient soit affermés, soit perçus directement : ils étaient dus *statim contractu concluso*.

Le contrat devait être exhibé au seigneur dans le délai porté aux coutumes. Et le seigneur ne pouvant disposer de la saisie féodale, une sanction spéciale

du défaut de représentation du contrat avait été prévue. Faute de représenter l'acte dans les délais fixés, le nouveau censitaire encourait une amende pour vente recelée, qui, à Paris, était de 60 sous parisis (art. 77 de la Coutume de Paris).

Les droits des lods et ventes devaient être payés au moment de l'exhibition du contrat.

Des délais de souffrance de vingt jours à Paris, de quarante à Orléans ou d'un an dans les pays de droit écrit, étaient accordés aux parties pour le paiement des droits.

Le seul fait par le seigneur de recevoir le profit sans réserver l'amende encourue pour retard dans l'exhibition ou le paiement, entraînait la remise de la pénalité.

Dans les pays où le profit de lods et ventes remplaçait le droit de quint pour les mutations de fief, il n'était point dû d'amende pour vente recelée ; le seigneur pouvait en effet user de la saisie féodale pour devoirs non faits ou non payés.

Pour assurer le recouvrement du profit, le seigneur pouvait recourir, soit aux voies d'exécution ordinaires, soit à la saisie censuelle. Au lieu de saisir le fonds comme dans la saisie féodale, on ne saisissait que les fruits.

Des commissaires étaient établis pour veiller aux fruits et en rendre compte au censitaire, lorsqu'il avait payé le cens ou les droits de mutation.

Ajoutons enfin que la saisie consuelle n'était possible pour assurer le recouvrement des droits de mutation que lorsque la coutume le disait expressément.

Dans les pays de droit écrit où les lods et ventes remplaçaient les droits de quint, le seigneur ne pouvait user de la saisie féodale qu'en vertu d'autorité de justice et après avoir obtenu condamnation.

Trois fins de non-recevoir pouvaient être opposées au seigneur qui réclamait le profit de lods et ventes :

1° Le défaut d'opposition aux lettres de ratification ; elles purgeaient en effet les profits échus tout en laissant subsister les droits seigneuriaux pour l'avenir ;

2° Le seigneur perdait ses droits lorsqu'il ensaisinaient le nouveau censitaire sans réserver le profit, ou lorsqu'il recevait le profit sans réserver les anciens profits restés exigibles ;

3° Enfin la prescription de trente ans était opposable. Elle n'avait lieu évidemment que pour les profits échus. Les droits de mutation à échoir, comme la mouvance elle-même, étaient imprescriptibles.

Le seigneur était privilégié pour le paiement des droits seigneuriaux : il était préféré à tous autres créanciers, et venait au même rang que les frais de justice et les frais funéraires (*Répertoire de Guyot*, V° Droits seigneuriaux).

Les contestations étaient portées devant le juge

du seigneur, seul compétent. Les édits royaux avaient établi sur la plupart des droits domaniaux des sous pour livre qui venaient s'ajouter au principal du droit. Mais ces sous pour livre ne furent jamais appliqués aux droits féodaux de mutation (quint, relief, lods et ventes). C'est ce que décidait formellement l'article 6 de l'édit d'août 1781.

Les seigneurs avaient coutume d'accorder des remises sur les droits seigneuriaux de mutation.

Dans les directes et mouvances du roi, cette question fut réglée par un arrêt du Conseil du 16 juin 1771, de la façon suivante :

Il n'était point accordé de remise pour les droits de 1.000 livres et au-dessous ;

Pour les droits de 1.000 à 7.000 livres, il était fait remise du sixième de ce qui excédait 1.000 livres ;

De 7.000 à 12.000 livres, outre la remise ci-dessus accordée, le cinquième de l'excédent était remis ;

De 12.000 à 24.000 livres, outre les remises précédentes, remise était accordée du quart de ce qui excédait 12.000 livres ;

Au-dessus de 24.000 livres on remettait les trois quarts.

Il n'était fait aucune remise sur les profits perçus sur vente forcée.

Pour bénéficier de ces remises, l'acquéreur devait payer les droits dans les trois mois.

Ce même arrêt décidait que les droits seigneuriaux

de mutation appartenant au roi, cesseraient d'être affermés, et qu'ils seraient perçus directement au profit du roi par les receveurs généraux des domaines et bois.

Les receveurs généraux furent d'ailleurs supprimés par l'édit d'avril 1777, et leurs fonctions furent dès lors remplies par les administrateurs généraux des domaines. La perception de ces droits fut singulièrement facilitée, au cours du XVIII^e siècle, par l'établissement du contrôle et de l'insinuation.

C'est ce qui résulte d'un édit de 1703 sur les insinuations qu'il est intéressant de rapporter ici.

Attendu que rien n'est plus important pour la conservation tant de nos domaines que de ceux de tous les seigneurs soit ecclésiastiques, soit laïques de notre royaume, que d'avoir une connaissance exacte de toutes les mutations qui arrivent dans l'étendue tant de nos mouvances et censives, que de celles desdits seigneurs, lesquelles doivent nous produire ou à eux des droits seigneuriaux dont nous sommes privés aussi bien qu'eux, par le soin que prennent les nouveaux possesseurs d'en dérober la connaissance, nous voulons qu'à l'avenir tous contrats de vente, échanges, décrets et autres actes translatifs de propriété de biens immeubles tenus en fiefs ou en censives, soit de nous ou des seigneurs particuliers en notre royaume, soient insinués et enregistrés auxdits greffes des insinuations des bailliages et autres sièges royaux dans le ressort desquels lesdits biens seront situés.

C'était là une manière peut-être un peu fallacieuse de créer au royaume de nouvelles ressources tout en paraissant prendre des mesures d'ordre public.

CHAPITRE II

DES DROITS ROYAUX DE MUTATION

Les droits royaux de mutation étaient de diverses sortes.

L'insinuation, empruntée d'ailleurs au droit romain, fut organisée en France pour la première fois par François I^{er}. Elle concernait exclusivement les donations.

Puis, en 1581 et en 1693, apparut l'enregistrement des actes sous le nom de contrôle, et le droit de timbre sous le nom de droit de formule.

Enfin, en 1703, Louis XIV établit le centième denier.

Le contrôle comprenait le contrôle des actes notariés (édit de juin 1581 et mars 1693), des actes sous seings privés (édit d'octobre 1705), des exploits (édits de 1654 et d'août 1669), et le contrôle des greffes (édit de décembre 1699).

C'était, en même temps qu'une mesure fiscale, un

moyen de donner date certaine à des actes divers, de prévenir les antيدات, et les suppositions de titres.

Le droit perçu pour le contrôle des actes était bien distinct du centième denier ou du droit d'insinuation : il était dû par le seul fait de la rédaction d'un acte, d'un écrit, et était en quelque sorte le prix de la formalité de l'enregistrement de l'acte sur les registres du contrôle, alors que les deux autres droits étaient de véritables impôts sur les mutations. Toutefois, l'on peut voir une certaine analogie entre le droit d'insinuation et nos droits actuels de transcription.

Sur les meubles existait un autre droit de mutation : les 4 deniers pour livre.

SECTION PREMIÈRE

DU DROIT DE CENTIÈME DENIER

L'impôt de mutation appelé centième denier, ne doit pas être confondu avec le centième denier perçu annuellement soit sur les offices (édit de février 1771, paulette), soit sur les propriétaires, possesseurs et engagistes des domaines et droits domaniaux (édit de février 1641).

En Artois, il existait un droit de centième denier spécial ; c'était un impôt direct sur la fortune mobi-

lière et immobilière, établi par un édit de Philippe II, roi d'Espagne, du 5 septembre 1569.

Il fut l'objet d'un règlement des États d'Artois du 4 novembre 1704 approuvé par lettres patentes du 22 juillet 1705. Cet impôt reste d'ailleurs entièrement en dehors de notre sujet.

Le centième denier fut créé en 1703 par Louis XIV ; aux termes de l'édit de décembre 1703 il devait :

1° Atteindre toutes les mutations de propriété ou d'usufruit d'immeubles ou de droits réels immobiliers ;

2° Être payé en sus du droit de contrôle qui pourrait être perçu sur l'acte constatant ces mutations.

Ce premier édit fut commenté et développé par une déclaration du 19 juillet 1704, par les édits d'octobre 1705 et octobre 1706, et par une déclaration du 20 mars 1708.

§ 1. — *Nature du droit de centième denier*

C'était, son nom l'indique, un droit de 1.0/0 sur la valeur des biens transmis, sauf application, pour l'usufruit, de règles spéciales que nous étudierons plus loin.

Le taux en resta le même jusqu'au décret des 5 et 19 décembre 1790 qui, réunissant les divers droits et impôts sur les mutations, contrôle, centième

denier et insinuation, créa l'impôt de l'enregistrement. Mais si le principal du droit est resté fixé à 1 o/o, les rois n'en ont pas moins ajouté à cet impôt, comme à tant d'autres droits domaniaux, *des sous pour livre* qui, dans le denier état de la législation antérieure à la Révolution, s'élevaient à *10 sous pour livre* (édit d'avril 1781). Ces sous pour livre étaient, aux droits domaniaux, ce que nos *décimes* sont actuellement à nos impôts indirects.

L'édit de 1706 abrogea une disposition de l'édit de 1703 assez spéciale et curieuse pour notre époque. En 1703, il avait été décidé en effet que, pour les biens excédant 10.000 livres, le droit serait uniformément fixé à 100 livres ; c'était là un maximum que le centième denier ne pouvait dépasser.

§ 2. — *Assiette du droit de centième denier*

Le droit de centième denier ne frappait que les immeubles réels. Cependant, par un édit du 20 mars 1748, sa perception fut étendue à tous actes translatifs de propriété d'immeubles fictifs, tels qu'offices et rentes constituées, et aux actes translatifs d'objets mobiliers. Une déclaration du 26 décembre 1750 abrogea d'ailleurs cette extension à compter du 1^{er} janvier 1751.

Une nouvelle tentative, dans le même sens, eut lieu en 1763 ; mais le roi, fatigué par les remon-

trances du Parlement, y renonça et remit en vigueur l'ordonnance du 26 décembre 1750.

Le droit frappait tous les biens indistinctement, qu'ils fussent ou non engagés dans les rapports féodaux, fiefs, censives, francs-alleux et autres. Les ventes de biens domaniaux à des particuliers échappaient seules à cette règle (arrêt du conseil des 14 mai 1724, 27 janvier 1726 et 25 juillet 1739).

Aux termes d'une déclaration du 20 mars 1708, étaient aussi assujettis au droit de centième denier les rentes foncières, contrats de vente des droits de justice et autres droits seigneuriaux et honorifiques conjointement, ou séparément, du corps des domaines et fonds de terre ; c'était là en effet autant d'immeubles réels.

Le centième denier n'était point perçu en Lorraine ; cette province formait en effet, en décembre 1703, une souveraineté particulière.

Aux termes de l'édit d'octobre 1706, le centième denier était perçu sur la valeur entière des biens d'après le prix porté au contrat ou, à défaut de prix, d'après l'estimation qui en était faite de gré à gré, entre le fermier des droits et le propriétaire ou d'après l'estimation faite par des experts choisis par les parties ou nommés par des juges.

Un arrêt de règlement du conseil du roi du 18 juillet 1713 décidait qu'on ne pouvait prétendre à aucune diminution ni déduction, sous prétexte que

des meubles auraient été compris dans le contrat, à moins qu'il n'en ait été fait un état, et stipulé un prix particulier.

Le centième denier atteignait donc d'une façon générale les contrats ou mutations suivantes : ventes, échanges, décrets, ventes à réméré, licitations entre héritiers, copropriétaires ou associés, successions collatérales, donations testamentaires ou entre vifs, legs universels et particuliers, baux à rentes foncières rachetables ou non, baux emphytéotiques, antichrèses, contrats pignoratifs, engagements, démissions de biens, abandonnements, ventes à vie, cessions de fonds avec fruits, transports, subrogations, résolutions volontaires, arrêts, jugements et sentences, et généralement tous actes translatifs et rétrocessifs de propriété de biens immeubles (édits de 1703 et 1705 ; déclaration de 1701 ; arrêt du conseil du 9 juin 1782).

Nous voyons dès lors que seules étaient exemptes de droit de centième denier les mutations en ligne directe par succession *ab intestat* ou testamentaire, legs universel, ou particulier, donations à cause de mort ou donations entre vifs par contrat de mariage.

Ventes sous condition suspensive. — *Ventes à réméré.* — *Résolutions de ventes.* — Le centième denier n'était dû sur une vente sous condition suspensive qu'à l'avènement de la condition. La vente à réméré, au contraire, étant faite sous condition réso-

lutoire, était considérée comme translatrice de propriété ; le droit était donc dû dès l'instant du contrat, et il devait être acquitté alors même que la faculté de rachat aurait été exercée avant la réclamation.

L'exercice de la faculté de rachat dans le délai légal, neuf ans, ne donnait lieu à aucun droit. Une déclaration du 20 mars 1708 assujettissait au droit les résolutions volontaires de vente et les jugements ou arrêts translatifs ou rétrocessifs de propriété de biens immeubles.

Mais, sous ces dénominations, il ne faut point comprendre les résolutions forcées qui prononcent la nullité des contrats à raison d'un vice inhérent à l'acte ; dans ce cas, en effet, il n'y avait, en droit, ni vente, ni par suite rétrocession.

Échange. — L'échange, tout comme la vente, donnait ouverture à la perception du centième denier (déclaration du 10 mars 1701). Mais un arrêt du conseil du roi du 15 juillet 1730, que les principes de notre législation fiscale actuelle ne nous permettent point d'admettre, décidait qu'il y avait dans l'échange une double mutation, une double vente, et que le droit de centième denier devait être perçu sur la valeur entière des deux immeubles échangés. Il n'était d'ailleurs dû aucun droit sur l'échange effectué sans soulte entre deux copartageants dans l'acte même de partage.

Licitation. -- Elle était assimilée, pour la percep-

tion du centième denier, à la vente et non au partage. Mais le droit n'était dû que sur les parts acquises. Les licitations, même entre héritiers en ligne directe, étaient assujetties à l'impôt au même titre que toutes autres. Lorsque l'acquéreur était un héritier renonçant, il devait l'impôt sur la totalité de son prix d'acquisition, la renonciation le faisant considérer comme étranger à la succession (arrêt du conseil, 9 mars 1737).

Partage. — Les partages purs et simples ne supportaient pas le droit de centième denier. Les soultes ou retours de lots n'y étaient soumises que lorsqu'elles étaient payées avec des biens étrangers à l'hérédité. Lorsqu'elles se compensaient avec d'autres valeurs attribuées aux copartageants, l'effet déclaratif du partage les exonérait de tout droit de mutation.

Contrats d'inféodation. — *Baux à cens.* — Les baux à cens donnaient ouverture au droit de centième denier ; il en était de même des baux à rente rachetable ou non rachetable, qui transmettaient au preneur un véritable droit de propriété.

Baux à longues années. — La déclaration du 20 mars 1708 avait soumis au droit de centième denier les baux emphytéotiques ; quant aux baux à long terme qui, à l'origine, supportaient également ce droit, une jurisprudence se forma bientôt aux termes de laquelle tous les baux de moins de neuf ans en devaient être exemptés. Pour les baux d'une

durée supérieure, on distinguait entre les baux de moins de trente années et les baux d'une durée plus que trentenaire.

Les premiers supportaient un demi droit, alors que les autres payaient en entier le droit de centième denier.

Mais, dès cette époque, nous remarquons une tendance à dégrever les immeubles ruraux. Cette jurisprudence est toujours restées applicable aux baux de maisons sises dans les villes et bourgs, et aux baux ayant pour objet la perception de rentes foncières, cens et droits seigneuriaux sans aucune exploitation rurale.

Mais à l'égard des baux de terres incultes ou en valeur, ou de tous autres biens fonds ruraux, passés devant notaires et n'excédant point vingt-neuf ans, un arrêt du conseil du 2 janvier 1775 supprima tout droit ou demi-droit de centième denier.

Le droit de centième denier était perçu sur le loyer annuel capitalisé au denier 20 auquel il y avait lieu d'ajouter, le cas échéant, les deniers d'entrée ou la valeur des constructions et améliorations que le preneur s'était engagé à effectuer.

Le retrait lignager, le retrait féodal, le retrait successoral ou litigieux ne donnaient ouverture à aucun droit de mutation lorsqu'ils étaient effectués dans les délais et suivant les formes portées aux coutumes. Étaient assujettis au contraire au droit

l'antichrèse, le contrat pignoratif, l'engagement et les démissions de biens, même en ligne directe.

Usufruit. — Nous savons que si les droits seigneuriaux de mutation n'atteignaient que les mutations de propriété, les droits royaux de mutation étaient au contraire exigibles sur les mutations de propriété, de jouissance et d'usufruit,

Sauf les cas d'usufruit légal spécialement exemptés de l'impôt, toutes les mutations d'immeubles en usufruit supportaient le droit de centième denier comme s'il s'agissait de pleine propriété. Seulement le droit n'était que la moitié de celui qui frappait les mutations de propriété.

La réunion de l'usufruit à la nue propriété n'était point imposable lorsqu'elle avait lieu par suite de la mort naturelle ou civile de l'usufruitier ; mais lorsqu'elle était le résultat d'une remise faite gratuitement ou à titre onéreux par l'usufruitier au nu propriétaire, le droit était exigible, alors même qu'il s'agissait d'un usufruit légal.

Le nu propriétaire payait, lors de la mutation, le droit sur la valeur totale des biens sans déduction de l'usufruit. De sorte que si un testateur légua la nue propriété d'un immeuble à Primus et l'usufruit à Secundus, Primus payait *un droit entier*, et Secundus *un demi-droit*. La matière imposable supportait donc le droit sur *une fois et demi sa valeur* (arrêt du conseil du 22 mars 1732). Tels

étaient d'ailleurs les principes suivis dans notre régime fiscal moderne jusqu'à la loi du 25 février 1901.

Lorsque la mutation avait lieu moyennant un prix, le centième denier n'était cependant perçu que sur ce prix ; et comme l'acquéreur d'un immeuble en nue propriété tenait compte dans la fixation de son prix de la valeur de l'usufruit qu'il ne recevait pas, le droit n'était alors perçu que sur la véritable valeur de la nue propriété.

§ 3. — *Recouvrement du droit de centième denier*

Le fermier des droits ne pouvait percevoir que sur le prix porté au contrat, sauf à prouver la fraude.

A défaut de prix, dans un échange ou une mutation par succession, ou donation, par exemple, le nouveau propriétaire devait faire une déclaration estimative de la valeur de l'immeuble par lui acquis. Cette estimation était faite sur le pied du revenu capitalisé au denier 20 lorsque les biens étaient afferlés, ou sinon, d'après le prix des dernières acquisitions ou les loyers des derniers baux, pourvu qu'ils fussent assez récents.

A cet effet, le nouveau propriétaire était tenu de représenter les titres de propriété et derniers baux, à moins qu'il n'affirmât n'avoir aucun titre ou bail entre les mains.

Lorsque le propriétaire devait procéder à une estimation arbitraire sans aucun élément de comparaison, il agissait sous sa responsabilité personnelle. Il était loisible d'ailleurs au fermier, à ses commis et préposés, de faire procéder, par experts convenus ou nommés d'office, à l'estimation desdits biens : les frais de l'expertise étaient à la charge des redevables outre les droits en sus, si les biens se trouvaient être d'une valeur supérieure à l'estimation primitive. Les droits devaient être payés au bureau du contrôle des actes où étaient insinués les contrats, jugements ou autres actes translatifs ou rétrocessifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles.

Délais et peines. — Les délais pour acquitter le droit de centième denier ont souvent varié (édits de décembre 1704, octobre 1705, août 1706 ; déclarations des 19 juillet et 20 mars 1708).

A défaut de paiement dans le délai, les parties encouraient une pénalité qui était du triple droit et qui ne pouvait être ni remise ni modérée. Le dernier règlement sur la matière est contenu dans un arrêt du conseil du 9 juin 1782.

Aux termes de cet arrêt, le délai pour l'acquiescement du droit était de trois mois. Il partait de la date de l'acte. D'autre part, la peine de retard, qui ne pouvait être ni modérée ni remise, était abaissée à un droit en sus.

Aux termes d'un édit d'octobre 1705, les notaires

et tabellions, tant royaux que subalternes, greffiers et autres particuliers ayant le droit de dresser des actes, étaient chargés de faire insinuer et enregistrer dans la quinzaine du jour de l'acte les contrats sujets à l'insinuation. Ils devaient remplir cette formalité et payer les droits en même temps qu'ils soumettaient leurs actes au contrôle, à peine de 300 livres d'amende par chaque contravention.

En revanche, les substitutions et les donations entre vifs, nous le verrons, devaient être insinuées à la diligence des parties ; il en était de même pour les actes translatifs de propriété des immeubles qui se trouvaient situés hors de l'étendue des bureaux où résidaient les notaires, tabellions et greffiers.

Mais, dans ces deux cas, l'officier qui instrumentait devait faire mention dans l'acte qu'il était sujet à l'insinuation, afin que les parties ne puissent alléguer leur ignorance ; obligation qu'on peut rapprocher de la coutume actuellement observée par les agents d'affaires à Paris qui, sur les couvertures des dossiers qu'ils remettent aux parties, mentionnent les délais dans lesquels les actes sous seings privés qu'ils ont rédigés (ventes de fonds de commerce notamment) doivent être présentés à l'enregistrement.

Afin d'assurer un recouvrement plus certain des droits de mutation, les notaires et greffiers devaient, tous les trois mois, adresser aux fermiers des

extraits des mutations immobilières passées devant eux, sujettes à l'insinuation. Ainsi prévenus, les fermiers pouvaient, pour obtenir le paiement des droits exigibles, délivrer des contraintes et recourir au besoin aux voies civiles d'exécution, telles que la saisie et la vente par décret. Par privilège spécial, le fermier était préféré à tout autre créancier même bailleur de fonds, tant sur les immeubles sujets aux droits, que sur les fruits qui en provenaient ; et, lorsqu'il s'agissait d'une succession, il venait par préférence à tout autre créancier sur l'entier actif tant mobilier qu'immobilier (V. *Répertoire Guyot*).

En matière de centième denier, les instances étaient portées devant les intendants et leurs subdélégués. L'appel se faisait devant le Conseil du roi. Telles étaient les règles de compétence établies par la déclaration du 14 septembre 1706 et celle du 15 juillet 1710.

SECTION II

DU DROIT D'INSINUATION

Tous les actes translatifs ou rétrocessifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles devaient être soumis à la formalité de l'insinuation en vertu des ordonnances royales. Cette formalité donnait lieu à la perception soit du droit de centième denier,

soit du droit d'insinuation proprement dit, que l'on appelait souvent droit d'insinuation suivant le tarif.

Nous avons étudié le centième denier, il nous faut examiner maintenant le droit d'insinuation.

Origine et tarif. — L'insinuation fut établie par François I^{er} à l'imitation de l'insinuation du droit romain.

Dans son ordonnance de 1539, il décidait que toutes les donations entre vifs seraient enregistrées dans les cours et juridictions à peine de nullité, et qu'en tous cas elles ne pourraient produire d'effet que du jour de l'insinuation.

Le but de la réforme n'était pas exclusivement fiscal ; il avait surtout pour objet d'assurer la liberté des donateurs et de protéger les familles contre les libéralités inconsidérées.

L'institution changea bientôt de caractère il est vrai, et l'insinuation fut appliquée non seulement aux donations, mais à tous actes translatifs et rétrocessifs de propriété de biens immeubles, et à un grand nombre d'autres actes et dispositions, en même temps qu'apparaissait d'ailleurs le centième denier. D'autre part, l'ancien droit d'insinuation était alors élevé à un taux plus considérable.

Des différents édits et déclarations faites sur la matière, il résulte qu'il nous faut distinguer : l'insinuation à peine de nullité ou insinuation légale, et l'insinuation bursale.

§ 1. — *Insinuation légale*

La première était une formalité imposée pour la validité des donations entre vifs et des substitutions, dont l'inobservation entraînait la nullité de la libéralité.

Elle s'appliquait à toutes les donations entre vifs de meubles ou immeubles, mutuelles, réciproques, rémunératoires, onéreuses même, à charge de services et fondations, ainsi qu'aux substitutions. Seules les donations faites par contrat de mariage en ligne directe étaient exemptes de cette formalité.

De plus, les donations de meubles, quelle qu'en fût la valeur, étaient valables, malgré le défaut d'insinuation, lorsqu'il y avait eu tradition réelle. De longue date, la validité des dons manuels est donc certaine. Il existait une autre exception à la règle commune pour les donations mobilières n'excédant pas 1.000 livres une fois payées. Elles étaient affranchies de la formalité, encore qu'il n'y ait pas eu tradition réelle.

Cette insinuation avait lieu sur un registre spécial tenu par les commis du fermier dans chaque bailliage ou sénéchaussée royale ressortissant aux cours.

Ce registre coté et paraphé à chaque feuillet devait être arrêté à la fin de chaque année par le même officier. Les donations y étaient transcrites en entier.

Le défaut d'insinuation était une nullité qui pouvait être opposée par les tiers acquéreurs créanciers et héritiers, donataires ou légataires.

§ 2. — *Insinuation bursale*

Elle n'avait qu'un but fiscal et n'était plus une condition de validité des actes qu'elle régissait. La sanction n'était plus ici une nullité, mais une peine pécuniaire : amende ou droit en sus.

Elle s'appliquait aux donations entre vifs et substitutions, et à tous contrats, actes et jugements translatifs ou rétrocessifs de propriété ou d'usufruit.

Elle donnait lieu à la perception soit du droit de centième denier, soit du droit d'insinuation suivant le tarif.

Indépendamment de l'insinuation légale lorsque l'acte y était sujet, et dans tous les cas, il devait être fait un enregistrement de l'acte par extrait, sur le registre d'insinuation ou de centième denier, suivant la nature du droit perçu.

Cet enregistrement fait pour la perception et la comptabilité des droits devait cependant être assez complet pour faire connaître la nature et la date de l'acte, la désignation et la valeur des biens, le nom du notaire, les noms, qualités et domiciles des parties avec indication du droit perçu.

Le tarif de l'insinuation a beaucoup varié. La déclaration de mai 1645 l'avait fixé pour les donations à 6 *deniers* par livre, et pour les substitutions à 3 *deniers*.

L'édit de 1703 comportait un nouveau tarif annexé. La quotité en fut fixée à nouveau par le tarif du 29 septembre 1722.

Il semble que l'enregistrement par extrait ne donne lieu à la perception du droit d'insinuation que pour un nombre d'actes assez restreint.

Telles étaient par exemple les substitutions, exhérédations, séparations de corps et de biens, interdictions, lettres d'anoblissement, renonciations à succession ou communauté, lettres de bénéfice d'âge et émancipations, nominations des curateurs à successions vacantes, unions de créanciers.

Tous les autres actes tels que ventes, baux, échanges, ne donnaient ouverture lors de leur insinuation qu'au droit de centième denier d'après les règles posées plus haut.

Le droit d'insinuation d'après le tarif était liquidé de la même façon que le centième denier ; on capitalisait le revenu au denier 20, à défaut d'indication de prix. Il était payé dans les bureaux où devaient être enregistrés les actes, au bureau de domicile du donateur par exemple, ou au bureau de la situation des biens. Le fermier ne pouvait exiger l'insinuation des actes qui y étaient soumis à peine de nullité. Les

parties étaient en effet libres d'encourir la nullité.

Mais lorsque l'insinuation était purement bursale, le fermier pouvait exiger l'insinuation, et il avait pour recouvrer les droits exigibles la faculté d'agir par voie de contrainte (1).

On ne pouvait ni user en justice, ni passer d'autres actes en conséquence, ni faire quelque usage public d'un acte sujet à l'insinuation avant qu'il ait été insinué, et ce sous peine d'amende.

CHAPITRE III

DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

SOUS L'ANCIEN RÉGIME

L'édit de décembre 1703 avait créé des greffiers des insinuations laïques pour remplir la formalité de l'insinuation et percevoir les droits d'insinuation et de centième denier.

Ces droits d'ailleurs constituaient pour eux le

1. Nous avons vu plus haut que les actes translatifs ou rétrocessifs de propriété devaient être insinués à la requête des notaires ou greffiers qui les avaient reçus, et cela dans la quinzaine.

Le défaut d'insinuation dans les délais faisait encourir le double droit.

salaire des formalités qu'ils étaient tenus d'accomplir.

Ces charges furent supprimées par édit d'octobre 1704. Les greffiers furent remplacés par des commis des fermiers généraux ou de leurs sous-fermiers ; ils étaient d'ailleurs révocables *ad nutum*.

Les droits d'insinuation et de centième denier firent ainsi longtemps partie du bail de la ferme générale. Ils en furent distraits en 1780 et leur recouvrement fut confié aux administrateurs généraux des domaines. Ceux-ci les percevaient directement pour le compte du roi, sauf dans un certain nombre de provinces qui avaient été autorisées à s'abonner ; provinces d'Alsace, Flandre, Hainault, Artois et Cambrésis. Les droits de sceau en tenaient lieu en Lorraine. Dans l'étendue de son apanage ils étaient aliénés au duc d'Orléans.

Le bail de la ferme générale était consenti au profit d'un prête-nom appelé *adjudicataire général* : celui-ci avait un certain nombre d'associés, ses cautions, qu'on appelait *fermiers généraux*. Les fermiers généraux avaient d'ailleurs eux aussi des intéressés qu'on nommait *sous-fermiers* ou *croupiers* suivant les conditions du contrat qui les liaient.

Aux termes de l'édit d'août 1669, le roi avait un privilège sur tous les biens des fermiers de ses domaines : meubles, deniers comptant, immeubles et offices.

Pour assurer le recouvrement des impôts de leur bail, les fermiers généraux avaient obtenu la concession de certains privilèges.

Ils pouvaient user de la contrainte par corps dans les cas où elle était expressément mentionnée par les ordonnances. Le contraignable n'était point admis, dans ces divers cas, assez rares il est vrai, au bénéfice de la cession de biens.

Ils avaient un privilège sur les meubles, qui les faisait préférer même à ceux qui avaient prêté des deniers pour les acheter.

Ils ne pouvaient user de ces privilèges que pour le recouvrement des droits du roi ; pour les amendes et dépens, ils devaient recourir aux procédés du droit commun.

Les condamnations en pareille matière étaient exécutées nonobstant appel, et sans y préjudicier. Les Cours ne pouvaient accorder aucun sursis. Mais quant aux dépens l'appel était suspensif.

Aux termes de la déclaration du 20 janvier 1699, les actions relatives au bail ne pouvaient être exercées contre le fermier, sa veuve, ses enfants ou autres héritiers, que pendant deux ans, alors même qu'il s'agissait de droits indûment perçus. Le fermier était déchargé de la représentation de tous registres dix ans après l'expiration du bail. Le règlement du 9 janvier 1780 instituait trois grandes compagnies pour la perception des différents

impôts et droits domaniaux. L'une, appelée *ferme générale*, était chargée de la perception des traites. La seconde, appelée *régie générale*, était chargée du recouvrement des aides et autres droits analogues. La troisième prit le nom d'*administration des domaines et droits domaniaux*. C'est à elle que fut confié le recouvrement des droits d'insinuation, centième denier et 4 deniers pour livre des ventes de meubles.

Les profits seigneuriaux de mutation dont le roi jouissait dans ses directs et mouvances, d'abord compris dans le bail de la ferme, en furent ensuite distraits et attribués aux receveurs généraux des domaines et des bois (arrêt du conseil du 16 juin 1771) qui les percevaient directement sous le contrôle de la Chambre des Comptes.

Ils pouvaient d'ailleurs, pour en assurer le recouvrement, commettre tel nombre de commis qu'ils jugeaient convenable, et même recourir aux services des employés de la ferme générale.

L'édit d'août 1777 supprima les receveurs généraux des domaines, et la régie des domaines et profits seigneuriaux fut confiée aux administrateurs généraux des domaines.

Le règlement du 9 janvier 1780, en créant l'administration des domaines, confirmait l'édit d'août 1777.

Tous droits de mutation, *tant royaux que féodaux*,

furent donc perçus désormais par *l'administration générale des domaines et droits domaniaux*.

La perception de ces divers droits de mutation constituait d'ailleurs, pour la régie des domaines, une tâche assez malaisée. Il n'existait en la matière aucune législation uniforme. Jurisconsultes et magistrats avaient à concilier et appliquer concurremment les coutumes générales et locales, les ordonnances royales, et le droit romain. Le redevable ne savait ce qu'il devait payer, et il s'était trouvé de tout temps à la merci du seigneur ou du fermier des droits.

C'est cette situation pleine de confusion et d'incohérence que Malherbe a dépeint dans les remontrances faites au roi en 1775, au nom de la Cour des Aides.

Votre Majesté saura que tous les droits de contrôle, d'insinuation, centième denier, qui portaient sur tous les actes passés entre les citoyens, s'acquittent suivant les fantaisies du fermier ou de ses préposés : que les prétendues lois sur cette matière sont si obscures et si incomplètes que celui qui paie ne peut jamais savoir ce qu'il doit, que souvent le préposé ne le sait pas moins, et qu'on se permet des interprétations plus ou moins rigoureuses suivant que le préposé est plus ou moins avide, que tous ces droits ont eu sous un fermier une extension qu'ils n'ont pas eu sous d'autres.

D'où il résulte évidemment que le fermier est le souverain

législateur dans les matières qui sont l'objet de son intérêt personnel.

Quelques années plus tard, dans son *Extrait des instructions sur diverses questions relatives au droit de contrôle d'insinuation et de centième denier*, Dupuis, avocat au Parlement, nous a fait de la situation un tableau en tous points semblable.

Législation intermédiaire

Dès sa réunion, la Constituante s'occupa des nombreux droits que les vassaux et consitaires devaient payer à leurs seigneurs. Après la nuit célèbre du 4 août 1789, elle chercha à supprimer les droits, profits et redevances perçus par les seigneurs.

Les lois des 15 et 28 mars 1790, et 3 et 9 mai 1790, déclaraient rachetables les droits de mutation perçus par les seigneurs.

La Législative, allant plus loin par la loi du 18 juin et 16 juillet 1792, abolit tous les droits de quint, relief, lods et ventes, sauf aux seigneurs à justifier qu'ils étaient le prix et la condition de la concession des fonds, en rapportant le titre primitif d'inféodation accensement, ou bail à cens.

La loi de juillet 1792 fut d'ailleurs confirmée par la loi des 25 et 28 août 1792.

La Convention nationale, par une loi des 17 juillet

1793, décréta alors l'abolition définitive de tous droits seigneuriaux de mutation sans indemnité.

Par une loi des 5 et 9 décembre 1790, la Constituante avait déjà réuni en un seul impôt appelé *enregistrement* tous les impôts royaux de mutation.

Cette loi primitive, modifiée par les lois des 16, 18, 27 mai 1791, 29 septembre et 9 octobre 1791, 9 pluviôse an IV, 16 thermidor an IV et 9 vendémiaire an VII, fut remplacée définitivement par la loi fondamentale en matière d'enregistrement du 22 frimaire an VII.

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME FISCAL ACTUEL DES MUTATIONS D'IMMEUBLES A TITRE ONÉREUX

PRÉLIMINAIRES

DE LA MUTATION EN DROIT FISCAL

Le mot mutation dans son acception générique s'entend « du passage de la propriété d'une tête sur une autre ».

Cette définition proposée par l'Administration a été consacrée par la jurisprudence dans de nombreux arrêts.

Attendu, est-il dit dans un arrêt de la Chambre civile du 5 juillet 1820, qu'une mutation de propriété ne peut s'entendre que du passage de la propriété d'une tête sur une autre. (*J. E.*, 6969.)

Attendu, dit encore la Cour suprême dans son arrêt du 6 mars 1872, que la mutation en droit fiscal s'entend du passage de la propriété d'une tête sur une autre.

L'impôt de l'enregistrement atteint d'une façon générale toutes les mutations immobilières.

Sa légitimité n'a pas besoin d'être démontrée ; s'il est un fait juridique qui doit donner naissance à un impôt, c'est évidemment la transmission de la propriété immobilière, quel que soit le mode suivant lequel elle s'opère (mutation par décès, vente, échange), car pour constater, consacrer cette transmission et en assurer les effets, le contribuable ne peut se passer de la protection de l'État.

Il est juste dès lors que le nouveau possesseur, en échange de cette protection, contribue dans une certaine mesure aux charges publiques.

L'acquéreur, disent MM. Championnière et Rigaud, a besoin pour devenir propriétaire de toute la protection de la loi civile ; il semble en effet que la translation de la propriété soit plus exorbitante du droit naturel que sa conservation : la civilisation, après avoir sanctionné le droit de jouir, dut faire un effort pour constituer celui de disposer (II. 1640).

Impôt sur le capital, le droit d'enregistrement sur les mutations a tout au moins l'avantage d'épargner la richesse en formation et de n'atteindre la fortune acquise que lorsqu'elle se manifeste par un échange.

Au point de vue administration, l'impôt des mutations est un impôt indirect. Il présente d'ailleurs de

nombreuses analogies avec les impôts indirects, tant au point de vue de sa perception que de son exigibilité. Celle-ci dépend en effet d'un acte ou d'un fait juridique qui peut ne pas se produire.

Mais frappant directement le capital, se prélevant directement sur la valeur de l'objet transmis, il peut être classé, tout au moins au point de vue de l'incidence, parmi les impôts directs.

Malgré ces avantages, l'impôt de mutation a été attaqué par la plupart des économistes (Say, de Montyon, Adam Smith, Destutt de Tracy. P. Leroy-Beaulieu). D'une façon générale, on a formulé contre lui quatre griefs principaux :

1° On prétend en premier lieu qu'il fait obstacle à la libre circulation des biens et empêche ou retarde par suite la mise des biens entre les mains de ceux qui sont le mieux aptes à les travailler et à les rendre productifs.

Le désir d'échanger, de vendre, d'acheter, est énervé par la présence de cet impôt. Et cependant, soit que le propriétaire ne puisse rester dans le pays, qu'il soit négligent, ou qu'il ne puisse faire les avances de fonds nécessaires pour effectuer des améliorations ou des réparations, il peut-être intéressant pour la société de voir les biens changer de mains ;

2° En second lieu, on reproche à l'impôt de muta-

tion d'être inégal en ce sens qu'il frappe davantage certains biens plutôt que d'autres.

Les mutations ne sont pas égales en nombre pour chaque propriété. Le bien qui se trouvera vendu tous les trois ou quatre ans par exemple, par suite de sa situation, ou de sa mauvaise qualité qui effraie les propriétaires, supportera une charge trois fois plus lourde que celui qui ne change de mains que tous les neuf ou dix ans ;

3° L'impôt, dit-on aussi, favorise la fraude en poussant les parties à faire des réticences, à passer des contre-lettres, à insérer dans les actes des clauses et des évaluations illusoires qui ouvrent la porte à beaucoup de contestations, de procès ou de malheurs.

L'obligation de constater la mutation par acte authentique proposée à certains moments ne serait qu'un remède inefficace, et sans doute la présence d'un notaire ne supprimerait pas la fâcheuse coutume des contre-lettres ;

4° On a enfin fait valoir que l'impôt devait être écarté, parce que les ventes et les échanges ne prouvent pas que la chose qui fait l'objet du contrat ait augmenté de valeur.

Ces divers griefs ont été réfutés par M. Naquet dans son *Traité des Droits d'enregistrement*.

Le premier serait grave en effet, et l'on pourrait

considérer que l'impôt entrave la circulation des biens, mais seulement si le taux venait à dépasser certaines limites.

Or, il ne semble pas que ce soit le cas, jusqu'à l'heure actuelle. Les droits de mutation (à titre onéreux, bien entendu) sont élevés, mais ne sont pas à proprement parler excessifs, du moins dans leur ensemble. Ce que l'on peut dire, c'est qu'ils frappent d'une manière exagérée les mutations de faible importance, et nous verrons précisément, au cours de cette étude, que l'on tend à dégrever les mutations de petites propriétés.

La seconde objection, incontestablement vraie dans son principe, perd de son importance lorsqu'on envisage la situation pour un temps assez long : les inégalités diminuent alors sensiblement.

L'usage des dissimulations ne saurait évidemment être nié. Mais c'est là un vice inhérent à nos mœurs actuelles et qui tient aussi beaucoup à l'injustice de notre ancien système fiscal, lequel a engendré l'idée que l'on pouvait honnêtement frauder le fisc. Voler l'État n'est point voler ! D'ailleurs il faut reconnaître qu'il n'y a point d'imposition possible sans fraude.

Quant à la circonstance que les mutations ne prouvent pas un accroissement de valeur, comme le dit si bien M. Naquet, elle reste indifférente à supposer qu'elle soit vraie.

Le législateur a le devoir de prélever l'impôt non pas seulement sur le gain, mais sur la fortune dès qu'elle se manifeste.

CHAPITRE II

DU RÉGIME FISCAL DES MUTATIONS

SECTION PREMIÈRE

DE LA MUTATION VERBALE

Notre étude de la législation ancienne, en nous indiquant l'origine de nos impôts actuels de mutation, nous permet de constater que les droits tant seigneuriaux que royaux étaient dus à raison de la mutation et non à raison de l'acte écrit qui en formait le titre ou de l'usage qui en était fait.

Ce n'était pas sur l'acte, sur *l'instrument*, mais sur le contrat de transmission lui-même que le droit était établi.

D'où cette conséquence que la mutation verbale était imposable au même titre que la mutation écrite, et que les fermiers du seigneur, ou du roi, étaient admis à faire toutes preuves légales de la transmission, de quelque manière qu'elle se fût opérée.

Ce principe, qui a d'ailleurs été consacré en ce qui touche les mutations antérieures à la période révolutionnaire venues tardivement à la connaissance de l'Administration (V. Cass., 24 floréal an XIII. — 19 juin 1809. — 9 octobre 1811. — 16 novembre 1813. — 8 juin 1814. Tous arrêts rapportés par Dalloz, V^o Enregistrement, 1. 2052) n'a pas été repris par la législation intermédiaire.

Lorsqu'en effet les droits seigneuriaux furent abolis par les lois sur la féodalité, la loi des 5-19 décembre 1790, en substituant aux impôts royaux de mutation le droit d'enregistrement, n'atteignit que les mutations constatées par écrit et celles opérées par les coutumes. Et encore, le législateur, en édictant la peine du double droit contre les actes sous seings privés contenant mutation immobilière, qui n'auraient pas été soumis à la formalité dans les six mois de leur date, avait-il limité l'application de cette peine au cas où il était fait usage des actes, ou lorsqu'ils étaient produits en justice.

Ainsi, sous l'empire de cette loi, non seulement la mutation verbale échappait à l'impôt, mais il était encore possible aux parties de constater la mutation par un acte sous seing privé qu'elles ne soumettaient point à la formalité.

Aussi, dit Dalloz (1. 2055.), jugeait-on sous l'empire de cette loi, que l'Administration n'était pas autorisée à réclamer le

droit d'une mutation verbale dont elle avait connaissance, ni même de l'acte sous seing privé qui lui servait de titre, si le nouveau possesseur ne représentait pas cet acte, n'en requérait pas l'enregistrement ou n'en faisait pas usage, soit en le produisant en justice, soit en l'énonçant dans un acte authentique (Cass. req., 12 brumaire an IX. — Cass., 29 avril 1807. *Journal. Enr.*, n° 2641. — 14 novembre 1808. — 11 avril 1811).

De nombreux abus furent la conséquence de cette loi de 1790.

C'est pourquoi la loi du 9 vendémiaire an VI, revenant aux principes fiscaux antérieurs à la loi de 1790, soumit à la formalité distinctement les mutations d'immeubles constatées par actes sous seings privés et les mutations verbales.

ART. 30. — Tout acte sous seings privés, translatif de propriété ou d'usufruit d'immeubles réels ou fictifs, sera soumis à la formalité de l'enregistrement dans les trois mois du jour de la date, et avant qu'il puisse en être fait usage en justice ou devant quelque autre autorité constituée ou devant notaire, à peine de double droit.

ART. 33 — La mutation d'un immeuble en propriété ou en usufruit sera suffisamment établie à la demande des droits, soit par des paiements faits d'après les rôles de la contribution foncière, soit par des baux passés par le nouveau possesseur, soit enfin par des transactions ou tous autres actes qui constateraient la propriété ou jouissance.

ART. 34. — Tout nouveau possesseur d'immeubles réels ou fictifs qui, après avoir laissé passer le délai fixé pour l'enregistrement de sa déclaration, agira en sa qualité de possesseur, soit devant quelque autre autorité, ou devant notaire, sera contraint au double droit d'enregistrement.

La loi du 22 frimaire an VII adopta ces principes. Son article 4 est ainsi conçu :

Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations et liquidations de sommes et valeurs et pour toutes transmissions de propriété, d'usufruits ou de jouissance de biens meubles et immeubles, soit entre vifs soit par décès. Les quotités sont fixées par l'article 69 ci-après. Il est assis sur les valeurs.

Son article 12 est la reproduction textuelle de l'article 33 de la loi du 9 vendémiaire an VI.

Néanmoins, la jurisprudence décidait que la preuve résultant d'un des modes prévus par l'article 12 de la loi de l'an VII, ne suffisait pas pour rendre le droit de mutation exigible : il fallait encore prouver que la transmission s'était opérée par un acte. C'était en quelque sorte revenir aux principes de la loi de 1790.

C'est pour remédier à cette situation que fut proposé l'article 4 de la loi du 27 ventôse an IX.

Duchâtel, dans son rapport au Corps législatif

(séance du 18 ventôse an IX) en expliquait l'économie en ces termes.

L'article 12 de la loi du 22 frimaire a voulu que toute transmission de propriété ou d'usufruit de biens immeubles soit enregistrée. Cependant son objet éprouve des difficultés lorsque les nouveaux possesseurs nient l'existence des actes sous signatures privées en vertu desquels ils jouissent et qu'ils prétendent n'être détenteurs que d'après des conventions verbales. D'ailleurs, cet article n'exige pas de déclaration à défaut de représentation d'actes. Il sera donc rendu à son but lorsqu'il sera expliqué comme le propose l'article 4 du projet. On voit donc que l'article qui explique celui dont je viens de vous donner lecture n'a d'autre but que de prescrire la manière de suppléer au défaut de représentation du titre. Il ne s'agit pas ici de baux à ferme ou à loyer dont parle l'article 13 de la loi du 22 frimaire, auquel il n'est apporté aucun changement. Un bail à ferme ne peut d'ailleurs être appelé une mutation. Il n'y a de mutation que pour une propriété ou pour la transmission de l'usufruit.

Le projet fut adopté et devint la loi du 27 ventôse an IX dont l'article 4 porte :

Sont soumises aux dispositions des articles 22 et 38 de la loi du 22 frimaire an VII, les mutations entre vifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, lors même que les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'existe pas de con-

ventions écrites entre eux et les précédents propriétaires ou usufruitiers.

A défaut d'actes, il y sera suppléé par des déclarations détaillées et estimatives dans les trois mois de l'entrée en possession à peine d'un droit en sus.

Les pénalités prononcées tant par cette dernière loi que par la loi du 22 frimaire an VII ont été modifiées par la loi du 23 août 1871, que nous étudierons dans la troisième section de notre chapitre.

SECTION II

LA PROPRIÉTÉ APPARENTE

Tout passage de la propriété d'une tête sur une autre constitue une mutation, et aux termes d'une jurisprudence constante en matière fiscale, toute mutation est passible de l'impôt (Cass., 24 janvier 1860. S. 60. I. 753. Instr. 2174 § 8). Le droit est réglé d'après les stipulations des actes présentés à la formalité suivant l'effet légal que la loi leur attribue au moment de l'accomplissement de cette formalité.

L'Administration qui est un tiers pour le recouvrement de l'impôt ne peut tenir compte des intentions secrètes des parties et des simulations auxquelles elles ont cru devoir recourir.

Ce principe ressort avec une netteté toute particulière des termes mêmes du mémoire en défense, qui fut rédigé par l'Administration pour une affaire solutionnée par un arrêt du 11 avril 1877 (S. 77. 1. 223. Instr. 2575 § 2).

Toute transmission d'immeuble s'opère à l'égard de l'administration au nom de l'acquéreur désigné dans l'acte soumis à l'enregistrement. La propriété ne pouvant demeurer incertaine, cet acquéreur se trouve, à l'instant même, investi de la propriété des biens transmis, et ces biens ne peuvent plus passer sur une autre tête sans donner ouverture à un second droit de mutation. (Cass. req., 19 mars 1855. Instr. 2042 § 14.)

Il en résulte deux conséquences :

La première, c'est que s'il est constaté ultérieurement, soit par écrit, soit par jugement, que l'acquéreur désigné dans le contrat était le prête-nom d'un tiers demeuré dans l'ombre, la reconnaissance de ce fait ne peut pas effacer les effets légaux de la mutation originaire, et cette reconnaissance est considérée comme opérant une transmission nouvelle au profit de l'acheteur réel. Un second droit de mutation est exigible. La jurisprudence est catégoriquement fixée en ce sens. (Cass. civ., 28 janvier 1811 et 6 décembre 1813. Dalloz, V° Enregistrement, 2565 et 2566. — 7 février 1838, 8 juillet 1839, 26 novembre 1855 et 9 avril 1866. Instr. 1577 § 11, 1601 § 5, 2060 § 5-1^o et 2349 § 1. — Req., 22 février 1869. — Instr. 2385 § 5. — Civ., 5 décembre 1871,

13 novembre 1872, et 21 août 1876. — Instr. n^{os} 2434 § 3, 2465 § 2 et 2562 § 8.)

La seconde conséquence, c'est que si l'acquéreur apparent décède avant d'avoir rétrocédé les immeubles à celui dont il a été le prête-nom, la propriété des biens passe à ses héritiers et donne lieu par suite à la perception du droit de mutation par décès, comme toutes les valeurs faisant partie de son patrimoine. La Chambre civile l'a encore reconnu sur le rapport de M. Larombière, par un arrêt du 5 décembre 1871 dans lequel ce principe est nettement affirmé.

Attendu, porte cet arrêt, qu'il est reconnu en fait que dans les actes d'acquisition des immeubles et créances dont il s'agit, Auguste Potocki, a stipulé seul et en son nom personnel, qu'en conséquence et quelle que soit l'origine des deniers qui ont servi à les acquérir, il a été, en l'absence d'une déclaration de command ou d'emploi, investi de l'entière propriété desdits biens à l'exclusion de sa femme qui n'y a eu aucun droit de copropriété ; qu'il résulte de là qu'à la mort d'Auguste Potocki, les héritiers ont dû dans le délai et sous les peines de droit, comprendre parmi les valeurs dépendant de la succession ces immeubles et créances pour la liquidation et la perception des droits de mutation par décès.

Telle est la théorie de la propriété apparente, qui, construite par l'Administration et consacrée par une jurisprudence constante, permet de percevoir l'impôt de mutation toutes les fois qu'il y a passage réel,

apparent ou simulé de la propriété, d'une tête sur une autre.

La loi d'impôt s'attache exclusivement au fait de la propriété apparente et l'atteint dans toutes ses transformations, qu'elles soient ou non conformes aux véritables droits des parties.

Par application de ces principes, tout acte civil ou judiciaire qui a pour effet de dessaisir le propriétaire apparent des biens qui reposent ostensiblement sur sa tête, pour en investir un tiers qui est reconnu comme le propriétaire réel, opère, au regard du Trésor, une seconde mutation sujette au droit proportionnel, alors même que l'acheteur apparent exciperait de la qualité de prête-nom du possesseur réel.

Ces règles sont générales et ne souffrent de dérogations que lorsque l'acheteur personnellement désigné au contrat a agi comme mandataire ou portefort de l'acheteur véritable, ou a profité régulièrement de la faculté de déclarer command au profit d'un tiers.

L'acheteur primitif est alors censé n'avoir pas eu la propriété effective des biens, et la situation au point de vue de la perception de l'impôt est la même que si le command avait été dès l'origine l'acheteur des biens.

Cette réserve est d'ailleurs soigneusement formulée dans les arrêts, et la jurisprudence est bien établie en

ce sens. (Civ. cass., 28 janv. 1811. S. Chron., t. III, 1285. — Civ., 7 février 1838. Instr. 1577 § 11. S. 38.1.237. — 9 avril 1866. Instr. 2349 § 1. S. 66.1.222. — 5 décembre 1871. Instr. 2434 § 3 S. 71.1.248. — 20 août 1876. Instr. 2562 § 8. S. 77.1.132.)

Les effets légaux de la mutation ne sauraient d'ailleurs être modifiés, au regard du Trésor, par l'allégation d'une prétendue société constituée verbalement ou par acte sous seing privé non enregistré antérieurement à l'acquisition, entre l'acheteur apparent et le tiers auquel il a rétrocédé.

La Cour a décidé, en effet :

Qu'en l'absence d'une déclaration de command et d'un acte de société enregistré avant l'adjudication, la mutation donne lieu à l'égard de la régie à la perception du droit proportionnel de 5,50 o/o. (Cass., 8 juillet 1839. Instr. 1601 § 5. S. 39.1.567.)

De même, lorsque l'acheteur d'un immeuble déclare n'avoir agi que comme prête-nom d'une communauté religieuse, sa déclaration transfère la propriété de cet immeuble à l'établissement dès qu'elle a été acceptée par le bénéficiaire, et donne ouverture au droit de mutation. (Cass., 26 juillet 1880. S. 81.1.132 et 18 avril 1884. Instr. 2640. § 2.)

De même encore, lorsque par un acte ou par un jugement il est reconnu à une ou plusieurs personnes

un droit de copropriété sur un immeuble acheté par un tiers, cette reconnaissance modifie l'état de possession primitif, et donne par suite ouverture à un second droit de mutation. (Cass. civ., 6 décembre 1813. *J. E.*, 4929. *S. Chron.*, IV, 1480. — Civ., 26 novembre 1855. *S.* 56.1.358. *Instr.* 2060 § 5.)

Dans le même sens, la Cour de cassation décide qu'il y a mutation passible du droit proportionnel, lorsqu'un⁴ immeuble acquis en commun par plusieurs personnes devient ultérieurement la propriété exclusive de l'une d'elles, soit en vertu d'un jugement, soit par l'effet d'une clause de l'acte d'acquisition. (Cass., 3 mars 1851. *Instr.* 1883 § 10. *S.* 51.1.175.)

L'article 883 du Code civil attribue au partage un effet purement déclaratif : les partages purs et simples sont par suite dispensés du droit proportionnel de mutation ; mais le bénéfice de cette exemption n'est acquis aux partages qu'autant qu'il est justifié de l'indivision des valeurs partagées. Le prétendu partage revêt un caractère translatif, dès lors que les biens qui en font l'objet, au lieu d'être la copropriété de tous les contractants, appartiennent exclusivement à l'un d'eux. L'acte opère alors un changement dans la propriété apparente.

La Chambre des requêtes a décidé, par application de cette doctrine, que si les immeubles dépendant d'une succession sont depuis le décès inscrits à la matrice cadastrale au nom d'un seul des héri-

tiers, qui a fait pendant trente ans des actes constatant sa propriété exclusive, l'acte qualifié partage, qui attribue ces immeubles à un autre des cohéritiers, a le caractère d'une transmission à titre onéreux passible comme telle du droit de vente sur la valeur des immeubles abandonnés.

SECTION III

DES PREUVES DE LA MUTATION

Toute mutation est donc sujette au droit proportionnel, et les parties doivent, dans un délai déterminé, soumettre l'acte constitutif de la mutation à l'enregistrement, ou en faire la déclaration lorsqu'elle est verbale.

Mais il ne suffisait pas au législateur de poser de tels principes. Il eût été en effet difficile, sinon impossible pour le Trésor, d'empêcher la fraude, s'il eût dû représenter l'acte ou se munir d'un aveu des parties constatant qu'il y avait eu transmission verbale, toutes les fois que la formalité n'était pas requise *proprio motu* par les intéressés.

Aussi le législateur a-t-il autorisé l'Administration à prouver la mutation à l'aide de présomptions préalablement déterminées par la loi.

Ces présomptions déjà établies par la loi du 9 ven-

démiaire an VI sont, aux termes de l'article 12 de la loi du 22 frimaire an VII, de deux sortes.

La mutation d'un immeuble en propriété ou en usufruit est suffisamment établie pour la demande du droit d'enregistrement et la poursuite du paiement contre le nouveau possesseur, soit par l'inscription de son nom au rôle de la contribution foncière et les paiements par lui faits d'après ce rôle, soit par des baux par lui faits ou par des transactions ou autres actes constatant sa propriété ou son usufruit.

Des termes de cet article et de l'interprétation qui en a été faite par la jurisprudence, il résulte que l'Administration doit prouver simplement le fait de la mutation. Et ce fait est présumé exister toutes les fois que les conditions exigées par cet article sont remplies. Il n'est pas nécessaire de prouver, en outre, que la personne contre laquelle ces présomptions sont établies est entrée en possession de l'immeuble. L'opinion contraire adoptée par MM. Championnière et Rigault dans leur *Traité des Droits d'enregistrement* (1661. 11) a été définitivement rejetée par la jurisprudence, tant à propos de la preuve des mutations que pour ce qui est du point de départ du délai de trois mois, comme nous le verrons plus en détail dans la section suivante.

Il convient de remarquer, d'autre part, que la possession exercée non à titre précaire, mais à titre de propriétaire *animo domini*, dispense l'Adminis-

tration, lorsqu'elle est constante, de prouver la mutation. Elle constitue, en effet, la preuve la plus énergique de l'existence de la mutation, preuve supérieure même aux simples présomptions légales de l'article 12, qui ne sont que des faits révélant la possession, desquels la loi fait découler une présomption de propriété.

La possession *animo domini* est de plus de la part de celui qui l'exerce, un aveu non équivoque par lequel il se reconnaît propriétaire de l'immeuble.

Dans l'article 12, la loi de l'an VII parle de la poursuite du paiement contre le nouveau possesseur.

Ces termes semblent impliquer de la part de l'Administration l'intention de ne poursuivre en matière de mutations secrètes que le nouveau possesseur, à l'exclusion de l'ancien. Et cette déduction est toute naturelle si l'on songe que les faits d'où la loi fait découler des présomptions de mutation ne sont opposables qu'au nouveau possesseur.

On ne saurait, en effet, ici, poursuivre l'ancien possesseur qui peut toujours repousser les présomptions invoquées contre lui, en faisant remarquer qu'il n'a participé ni aux changements d'inscriptions au rôle, ni aux actes d'où on fait découler la présomption de mutation, et que ces faits étant à son égard *res inter alios acta*, ne peuvent l'obliger.

Cependant, de ces mêmes termes, l'un de nos plus savants commentateurs a cru pouvoir conclure que,

pour rester dans les termes de la loi, l'Administration ne devait pas se contenter de faire contre le contribuable la preuve de la possession, mais qu'elle devait encore prouver qu'il est nouveau possesseur, c'est à dire qu'il possède, *ex causa nova*, en vertu de la transmission à lui faite par l'ancien possesseur. (Demante, *Principes de l'Enregistrement*, II, 92.) Mais, adopter un pareil principe ne nous conduirait à rien moins qu'à exiger de l'Administration la preuve de la transmission dont les présomptions de l'article 12 la dispensent formellement.

Ce que l'auteur a voulu dire, et ses expressions ont trahi sans nul doute sa pensée, c'est que l'administration doit prouver l'existence d'un ancien possesseur. La transmission implique en effet l'existence de deux personnes distinctes ; c'est leur existence qu'il importe à l'Administration de prouver. Il est de fait que le locataire qui édifie sur des immeubles loués une maison, ne succède à personne, et ne saurait être poursuivi pour le paiement des droits de mutation.

L'Administration n'a donc point à prouver qu'il y a eu transmission de l'ancien au nouveau possesseur ; c'est cette preuve à laquelle suppléent les présomptions légales. Et si celles-ci sont fausses, c'est aux parties auxquelles la loi réserve la preuve contraire, à en faire la preuve.

Les présomptions résultant tant de l'inscription

au rôle du nouveau possesseur et des paiements par lui faits en vertu de ce rôle, que des actes constatant sa propriété, constituent en effet des présomptions légales *juris tantum*, qui peuvent par suite être combattues par la preuve contraire. (Dalloz, *Rép. gén.* V^o Enregistrement, n^o 2201. — Naquet, I, 229. — Championnière et Rigault, II, 1507.)

Lorsque les faits desquels la loi fait découler la présomption de mutation sont établis, le juge ne peut se dispenser de reconnaître l'existence de la mutation sur des simples allégations, et sous le prétexte que ces faits n'ont en eux-mêmes rien de concluant. Et il ne peut se soustraire à l'injonction de la loi que si les parties apportent la preuve qu'en fait — et non en droit — la présomption est inexacte, et se trouve démentie par les circonstances de la cause.

Ainsi que l'explique M. Larombière (*Théorie et pratique des obligations*, V. p. 370) :

Pour être admissible, la preuve contraire doit attaquer la présomption de la loi dans les faits mêmes qui lui servent de fondement, et dans les circonstances particulières qui entourent ces faits. Il faut en un mot que l'on dise, et que l'on prouve, dans l'offre et dans l'administration de la preuve, non pas que la présomption est erronée en droit, mais qu'elle est inexacte en fait, ou plutôt qu'elle est inapplicable à la cause comme y étant dénuée de toute espèce de fondement.

La preuve contraire peut d'ailleurs être administrée par tous les moyens de droit commun compatibles avec la procédure suivie en matière d'enregistrement. Elle ne peut donc l'être ni par témoins, ni au moyen du serment, ces deux modes de preuve étant prohibés par la loi fiscale.

§ 1. — *Inscription au rôle et paiements
des contributions*

L'article 12 de la loi du 22 frimaire an VII exige, pour que la présomption légale soit établie, le concours de deux circonstances :

L'inscription du nom du nouveau possesseur au rôle de la contribution foncière ;

Et des paiements par lui faits en vertu de ce rôle.

Si une seule de ces conditions se trouvait remplie, l'Administration ne serait pas fondée à réclamer les droits de mutation. Ce principe a d'ailleurs été reconnu expressément par la jurisprudence.

Attendu, dit la Cour de cassation, dans son arrêt du 31 janvier 1833, que deux conditions sont exigées cumulativement par l'article 12 de la loi du 22 frimaire an VII, pour établir la présomption légale de mutation au profit d'un nouveau possesseur, savoir : l'inscription de son nom au rôle de la contribution foncière, et les paiements par lui faits d'après

ce rôle. Que si l'une de ces conditions manque, la présomption de l'article 12 ne peut être justement appliquée. Attendu, dans l'espèce, qu'il est déclaré dans le jugement qu'il n'est pas prouvé que, soit l'inscrit au rôle, soit sa veuve ou ses enfants, aient par eux-mêmes, ou par un tiers agissant pour eux-mêmes et à leur connaissance, payé les contributions dont il s'agit (S. 33 1. 660).

La seule inscription au rôle non suivie de paiement, comme les paiements effectués par une personne non inscrite au rôle, sont des faits insuffisants pour constituer la présomption légale de mutation.

Il convient de remarquer que l'inscription au rôle, insuffisante pour constituer à elle seule la preuve légale établie par la loi, peut servir à corroborer la présomption résultant, par exemple, d'actes passés par le nouveau possesseur.

Il en serait de même des paiements effectués, sans qu'il y ait eu inscription préalable, comme le dit avec juste raison M. Demante.

Puisque le juge a un pouvoir souverain d'appréciation pour décider que tel acte constate la prétention du possesseur à la propriété ou à l'usufruit, il peut trouver dans l'inscription au rôle une présomption simple, utile pour déterminer le caractère de l'acte en question. (Demante, *Principes d'enregistrement*, I, 91.)

C'est à l'Administration qu'incombe l'obligation d'établir le fait de l'inscription au rôle du nouveau possesseur et des paiements par lui faits en conséquence.

L'inscription irrégulière, incomplète ou erronée, lorsqu'elle est suivie de paiements, n'en constitue pas moins une présomption légale suffisante pour prouver la mutation.

L'erreur et l'inexactitude peuvent d'ailleurs être démontrées par les parties auxquelles la preuve contraire est réservée.

C'est pour éviter de semblables réclamations, il est vrai, que la loi n'établit la présomption légale qu'autant que l'inscription au rôle est suivie de plusieurs paiements ; la présomption légale n'est complète que si l'inscrit a effectué au moins deux paiements, et n'a point déposé de réclamations.

Sans doute, celui qui acquitte volontairement la contribution foncière reconnaît par là que son inscription est faite justement, mais le premier paiement ne saurait avoir cette signification, car il n'est point volontaire : la loi sur les contributions directes exige en effet que le contribuable justifie du paiement avant toute réclamation.

Les paiements doivent avoir été volontaires et avoir été effectués par la personne inscrite, ou par un tiers agissant en son nom, pourvu qu'il soit prouvé qu'elle en a eu connaissance.

§ 2. — *Actes constatant la propriété ou l'usufruit*

La mutation peut aussi être prouvée par des actes émanés des parties : baux par elles passés, transactions, et autres actes constatant leur propriété ou leur usufruit.

Le juge est donc autorisé à puiser la preuve de la mutation dans tout acte ou jugement constatant la prétention du nouveau possesseur à la propriété ou à l'usufruit du fonds.

Parmi ces divers actes, citons les actes de procédure et d'instruction, ou les actes produits au cours d'une instance et démontrant la prétention du nouveau possesseur.

L'action possessoire n'étant donnée qu'à celui qui se prétend propriétaire de l'immeuble, il semble que son exercice est une sorte d'aveu de propriété que l'Administration doit pouvoir invoquer, pour démontrer qu'il y a eu mutation de la tête du précédent propriétaire sur celle du demandeur en réintégration. Cet aveu acquiert d'ailleurs une force toute spéciale, quand, l'action étant reconnue fondée, un jugement intervient pour faire rentrer le demandeur dans sa possession.

L'affectation hypothécaire constitue une preuve suffisante de la prétention du nouveau possesseur, puisque le propriétaire seul peut hypothéquer.

De même l'apport en mariage, par le futur, d'un immeuble appartenant précédemment à une autre personne, est une preuve suffisante qu'il y a eu mutation.

Les baux passés par le nouveau possesseur, expressément désignés d'ailleurs par l'article 12, suffisent enfin à justifier la réclamation du droit proportionnel.

SECTION IV

DES DÉLAIS ET DES PEINES

§ 1. — *Des délais*

Les mutations peuvent être réalisées par actes authentiques, par actes sous signature privée ou simplement par convention verbale.

Les premières sont soumises à la formalité dans le délai imparti aux officiers ministériels pour l'enregistrement des actes de leur ministère, soit dix ou quinze jours.

La question de délai spécial aux mutations, ne se pose donc que pour les mutations verbales et celles réalisées par actes sous seing privé.

Pour ces dernières, l'article 22 de la loi du 22 frimaire an VII dispose que :

Les actes qui seront faits sous signature privée et qui

porteront transmission de propriété ou d'usufruit de biens immeubles... seront enregistrés dans les trois mois de leur date.

La loi ajoute :

Pour ceux des actes de ces espèces qui seront passés en pays étrangers ou dans les îles ou colonies françaises où l'enregistrement n'aurait pas encore été établi, le délai sera de six mois, s'ils sont été faits en Europe ; d'une année si c'est en Amérique ; et de deux années si c'est en Asie ou en Afrique (1).

Ce délai qui, aux termes de l'article 25 de la loi de frimaire ne comprend pas le jour de la date de l'acte ou de la mutation *dies a quo*, comprend au contraire le jour de l'expiration du délai ou *dies ad quem*.

Lorsque la mutation réalisée par acte sous seing privé est soumise à une condition suspensive, la loi n'obligeant à faire enregistrer cet acte dans les trois mois de sa date qu'à raison de la mutation qu'il contient, c'est seulement dans les trois mois de la réalisation de la condition que l'acte devra être soumis à la formalité.

1. Ces délais qui semblent étranges, tant par leur durée que par leur différence suivant qu'il s'agit d'Europe, d'Amérique ou d'Afrique, ont été, souvenons-nous-en, établis en l'an VII, c'est-à-dire à une époque où les moyens de communication étaient encore peu développés.

Le fait que les parties se seraient engagées, par une clause spéciale, à réaliser par acte authentique les conventions passées entre elles par acte sous seing privé, ne saurait d'ailleurs suspendre l'exigibilité des droits simples et en sus de mutation, à moins toutefois qu'il n'y ait dans cette clause une condition suspensive affectant la mutation elle-même. Lorsque l'acte public est passé après l'expiration du délai d'enregistrement de l'acte sous signatures privées, les droits simples et en sus étant acquis au Trésor par le seul fait de l'expiration du délai ne peuvent être éludés quelles que soient les dispositions ultérieures prises par les parties. Mais si l'acte public est passé avant l'expiration du délai de trois mois, le droit simple est seul exigible, alors même que le notaire, usant de l'entier délai qui lui est imparti pour l'enregistrement de ces actes, ne soumettrait la convention à la formalité que plus de trois mois après la date de l'acte sous seing privé.

L'obligation résultant pour les parties de l'article 22 de la loi de frimaire est en effet remplacée, alors, par celle qui incombe au notaire en vertu des articles 20 et 42 de la même loi. A défaut d'actes, aux termes de l'article 4 de la loi du 27 ventôse an IX, il y est suppléé par des déclarations détaillées et estimatives dans les trois mois de l'entrée en possession, à peine d'un droit en sus.

La déclaration doit énoncer la date à laquelle la

convention a été passée, la désignation et la situation des immeubles, les noms des précédents possesseurs et, suivant les différents cas, le prix de la vente de l'immeuble, sa valeur vénale, ou l'estimation de son revenu.

La mutation verbale faite sous condition suspensive, par application des mêmes principes qu'en matière de mutation faite sous seing privé, ne doit être déclarée que dans les trois mois de la réalisation de la condition.

Sauf preuve contraire, la date de la mutation ne saurait être que celle qui lui est assignée en la déclaration (Cass., 12 juillet 1836).

Cependant, l'article 12 de la loi de frimaire parlant de nouveau possesseur et l'article 4 de la loi de ventôse déclarant que les *nouveaux possesseurs* doivent faire, dans les trois mois de leur entrée en possession, une déclaration de mutation, les commentateurs, suivis d'ailleurs sur ce point pendant de longues années par la jurisprudence, en ont conclu que la convention verbale ne donnait ouverture à l'impôt que lorsqu'elle était suivie d'une prise de possession réelle.

Cette opinion était basée sur une interprétation historique des textes, qui constituait, en présence des principes du droit écrit moderne, une curieuse anomalie. Elle est très lumineusement critiquée par M. G. Demante (183 et 184) dans les termes suivants :

Aujourd'hui, la convention verbale suffisant pour opérer la mutation (C. civ. 1138-1583) devrait donner ouverture à l'impôt; la possession ne devrait être qu'un moyen de preuve, et quand l'existence de la convention verbale est établie par d'autres moyens (notamment par l'aveu de la partie), il serait conséquent aux principes du droit civil de ne s'attacher nullement au fait matériel d'entrée en possession, désormais étranger à la question de mutation de propriété. Mais la loi de ventôse a suivi exactement les principes du droit écrit en vigueur à l'époque de sa promulgation.

En l'an IX, la tradition était encore nécessaire pour opérer mutation de propriété; mais à cet effet il suffisait, sous la plupart des coutumes, que l'acquéreur fût mis en possession civile de la chose, et cette possession civile résultait des clauses de l'acte, lesquelles étaient devenues de style. En l'absence d'acte, comme il ne pouvait être question de mise en possession civile, il fallait une mise en possession réelle pour opérer la mutation de propriété. Voilà comment la loi fiscale, modelée sur le droit civil ancien, et conforme aux règles du droit féodal, exige à défaut d'acte, l'introduction d'un nouveau possesseur, non pas seulement comme un moyen de prouver la convention verbale, mais comme un complément de cette convention, nécessaire pour opérer mutation.

C'est en ce sens que la Cour de cassation interpréta d'abord les dispositions de la loi. Et on la vit décider notamment, dans un arrêt du 17 vendémiaire

an XIII, que la déclaration faite par l'acquéreur d'un immeuble qu'il en est propriétaire depuis plus de trois mois en vertu de convention verbale, ne donne point lieu à la perception du double droit de mutation, s'il est constant en fait qu'il n'y a pas eu prise de possession de la part du déclarant.

L'Administration elle-même s'était rangée à cette opinion.

Mais cette règle n'est plus suivie aujourd'hui, et dans de nombreux arrêts, la Cour de cassation, abandonnant la doctrine de ses arrêts de l'an XIII, décide que le délai accordé pour passer déclaration de la mutation verbale, court du jour même où elle se trouve prouvée avoir existé, et non pas seulement du jour de l'entrée en possession. (Cas. Req., 20 août 1839 (1). S. 39. 1. 1720. Instr. 1601 § 6. —

1. L'arrêt du 20 août 1839 est ainsi conçu :

« Attendu qu'aux termes des articles 4 de la loi du 27 ventôse an IX, 22 et 39 de la loi du 22 frimaire an VII, les mutations entre vifs de propriété d'immeubles doivent, à peine d'un double droit, être enregistrées dans les trois mois, alors même que les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'existe pas de conventions écrites entre eux et les précédents propriétaires, et qu'aux termes de l'article 12 de la loi du 22 frimaire an VII, la mutation est suffisamment établie contre le nouveau possesseur par des actes constatant sa propriété. Attendu que le paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 27 ventôse an IX ne déroge point à ces règles générales lorsqu'il déclare qu'à défaut d'actes il y sera suppléé par des déclarations estimatives dans les trois mois de l'entrée en

Cas. req., 18 avril 1855. S. 56 1.839. Instr. 2042 § 7
— 11 juillet 1865. S. 65. 1. 362. Instr. 2526 § 5. —
16 novembre 1870. S. 70. 1. 408. Instr. 2420 § 2.

Ainsi, de cette jurisprudence savamment commentée depuis par les auteurs, il résulte que l'entrée en possession n'est point exigée pour la perception de l'impôt applicable aux mutations secrètes.

Elle n'est à considérer que lorsque la mutation de propriété ne peut être prouvée par d'autres moyens. Dès l'instant où la convention est parfaite, le droit simple est exigible, et le délai de trois mois commence à courir. (Demante, I. 86 et 87. — Naquet, I, 211.)

§ 2. — *Des peines de retard*

L'article 38 de la loi du 22 frimaire an VII porte que :

possession ; que par cette disposition la loi a voulu que la peine du double droit fût toujours encourue par quiconque laisse écouler plus de trois mois depuis son entrée en possession, mais qu'elle n'a entendu dispenser, ni de l'enregistrement dans les trois mois de la mutation, ni de la peine du double droit à défaut d'enregistrement dans ce délai, le nouveau possesseur dont l'acquisition est prouvée par des actes constatant sa propriété, alors même que ces actes n'auraient pas été suivis d'un fait extérieur de possession ; attendu en effet que si l'entrée en possession peut à défaut d'actes prouver la mutation de propriété, cette mutation, lorsqu'elle est autrement prouvée, entraîne comme conséquence du droit de propriété le droit à la possession en l'absence même de faits de possession matérielle. »

Les actes sous signature privée et ceux passés en pays étranger, dénommés dans l'article 22, qui n'auront pas été enregistrés dans les délais déterminés, seront soumis au double droit d'enregistrement.

D'autre part, l'article 4 de la loi du 27 ventôse an IX, relatif aux mutations immobilières pour lesquelles les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'existe pas de conventions écrites, oblige ces nouveaux possesseurs à faire des déclarations détaillées et estimatives dans les trois mois de l'entrée en possession, à peine d'un droit en sus.

Ce régime de pénalités a été entièrement remanié par l'article 14 de la loi du 23 août 1871, qui dispose que l'ancien et le nouveau possesseurs, à défaut d'enregistrement ou de déclaration dans les délais, sont tenus *personnellement et sans recours*, d'un droit en sus qui ne peut être inférieur à 50 fr. L'ancien possesseur peut s'affranchir du droit en sus qui lui est personnellement imposé, ainsi que du paiement immédiat du droit simple, en déposant au bureau de l'enregistrement l'acte de mutation, ou à défaut d'acte, en faisant les déclarations prescrites par l'article 4 de la loi de ventôse. Il lui est accordé un délai supplémentaire d'un mois pour faire ce dépôt ou cette déclaration.

L'Administration peut donc poursuivre le recouvrement des droits simples contre le nouveau et

contre l'ancien possesseur, qui sont solidaires sur ce point.

Les droits en sus étant au contraire personnels à chacun des contractants, ne sauraient être réclamés en totalité à celui d'entre eux qui est poursuivi pour le paiement du droit simple. Chacun d'eux doit acquitter la pénalité mise à sa charge par la loi de 1871.

Remarquons, d'autre part, qu'en vertu des principes généraux appliqués en matière de pénalités fiscales, le décès de l'une des parties contractantes a pour effet d'arrêter la poursuite des droits en sus et amendes par elle encourus : le droit simple peut seul être réclamé aux héritiers du contrevenant. L'incidence de l'impôt de mutation et de tous les droits d'enregistrement en général est réglée par l'article 31 de la loi du 22 frimaire an VII, qui décide en notre matière que les droits — simples évidemment, — doivent être supportés par les nouveaux possesseurs.

CHAPITRE II

DES TARIFS ET DE LA LIQUIDATION DE L'IMPOT

§ 1. — *Historique des tarifs des droits de mutation*

Aux termes de l'article 69 § 7 de la loi du 22 frimaire an VII, sont soumis à un droit d'enregistrement de 4 o/o

1^o Les adjudications, ventes, reventes, cessions, rétrocessions, et tous autres actes civils et judiciaires translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, à titre onéreux.

Les adjudications à la folle enchère de biens de même nature sont assujetties au même droit, mais seulement sur ce qui excède le prix de la précédente adjudication, si le droit en a été acquitté.

Au droit de 4 o/o sur les mutations vient s'ajouter le droit de transcription de 1,50 o/o perçu à l'occasion et comme salaire de la formalité de transcription.

Ce droit a son origine dans la loi du 9 vendémiaire an VI dont l'article 62 est ainsi conçu :

Il sera établi au profit du Trésor public et perçu par les receveurs de l'enregistrement...

2° Un droit proportionnel de 1.50 0 0 sur le prix intégral des mutations que les nouveaux possesseurs voudront purger d'hypothèques.

La loi du 21 ventôse an VII, relative à l'organisation de la conservation des hypothèques, a conservé le principe de cette disposition, qui a fait l'objet des articles 19 et 25 de cette loi.

ART. 19. — Il sera perçu au profit du Trésor public, conformément à l'article 62 du titre IV de la loi du 9 vendémiaire an VI, un droit sur la transcription des actes emportant mutation de propriété immobilière.

ART. 25. — Le droit sur la transcription des actes emportant mutation de propriété immobilière, sera de 1.50 0 0 du prix intégral desdites mutations, suivant qu'il aura été réglé à l'enregistrement.

Aux termes de cette dernière loi, le paiement du droit de transcription devait être fait, au moment de l'accomplissement de la formalité, entre les mains du conservateur, ce qui était logique, la formalité étant facultative et l'impôt rémunérant le service rendu au requérant.

Mais, sous l'empire du Code civil, la transcription n'étant nécessaire que pour des cas relativement rares, le paiement d'une taxe élevée en détournait la majeure partie des acquéreurs et le Trésor se trouvait frustré du paiement de la taxe de 1,50 0/0.

L'Administration crut alors pouvoir proposer le retour à la règle établie par la loi du 9 vendémiaire an VI, mesure propre, suivant elle, à assurer la rentrée de l'impôt, et à enlever aux parties tout prétexte de s'abstenir de la formalité de la transcription.

Cette mesure a pris place dans la loi de finances du 29 avril 1816 qui, entre autres dispositions, renferme les suivantes :

ART. 52. — Le droit d'enregistrement des ventes d'immeubles est fixé à 5.50 o/o, mais la formalité de la transcription au bureau des hypothèques ne donnera plus lieu à aucun droit proportionnel.

ART. 54. — Dans tous les cas où les actes seront de nature à être transcrits au bureau des hypothèques, le droit sera augmenté de 1, 50 o/o et la transcription ne donnera lieu à aucun droit proportionnel.

ART. 61. — Les actes de transmission d'immeubles et droits immobiliers susceptibles de transcription ne seront assujettis à cette formalité que pour le droit fixe de 1 franc, outre le droit du conservateur, lorsque les droits en auront été acquittés de la manière prescrite par les articles 52 et 54 de la présente loi.

Dès lors, pour reconnaître si un acte est sujet au droit de 1 fr. 50 o/o, il n'y a donc plus sous l'empire de la loi du 28 avril 1816 à examiner uniquement, comme sous la législation de l'an VII, s'il est trans-

latif ou déclaratif de propriété immobilière, s'il emporte ou non mutation de propriété immobilière ; il suffit de rechercher s'il est de nature à être transcrit.

Or, dans l'état actuel de notre législation, la transcription d'un acte sur le registre du conservateur des hypothèques a deux objets très différents.

Elle est requise en premier lieu pour consolider la propriété vis-à-vis des tiers, et pour compléter le dessaisissement du vendeur ou de l'ancien propriétaire. A ce point de vue, la transcription a été organisée par la loi du 23 mars 1855 qui indique les actes soumis à cette condition, et qui règle les conséquences de l'accomplissement de cette formalité.

La transcription est encore employée pour donner aux créanciers inscrits le premier avertissement qui ouvre la purge et porte l'acte à la connaissance des tiers. Elle est réglementée sous cet aspect par les articles 2181 et suivants du Code civil.

Lorsque la transcription d'un acte sera reconnue utile pour l'un ou pour l'autre de ces objets, le droit de 1,50 o/o sera exigible.

La jurisprudence est constante d'ailleurs sur ce point. Elle s'est affirmée notamment en ce qui concerne les adjudications sur licitation : la Cour de cassation a reconnu, par une longue série d'arrêts, que, dès lors que ces adjudications étaient de nature à être transcrites, le droit de 1, 50 o/o s'étendait à

la totalité du prix exprimé, quoique le droit de mutation ne fût exigible que sur la part acquise, en vertu de l'article 69 § 7, n° 44 de la loi du 22 frimaire an VII. (Cass. civ., 21 janvier 1840. S. 40. 1. 309. Instr. 1618 § 10. — Ch. réunies, 19 décembre 1845. S. 46. 1. 113. Instr. 1755 § 15. — Req., 2 mars 1858. D. P. 58. 1. 319. Instr. 2137 § 6. — Civ., 6 décembre 1871. S. 1871. 1. 247. Instr. 2434 § 4. — Civ., 17 janvier 1881. S. 81. 1. 827.)

Par application du même principe, la Cour a déclaré que l'adjudication tranchée au profit de l'héritier bénéficiaire unique, ou de tous les héritiers bénéficiaires conjointement, donne ouverture au droit de transcription sur l'intégralité du prix, bien qu'elle échappe pour le tout au droit de mutation. (Civ., 21 janv. 1839. S. 39. 1. 136. — Civ., 10 mai 1841. S. 41. 1. 522. — Civ., 10 août 1848. S. 48. 1. 402. — Civ., 26 février 1862. S. 62. 1. 609. Instr. 2223 § 1. — Ch. réunies, 12 janvier 1876. S. 76. 1. 81. Instr. 2542 § 4. — Req., 5 mars 1894. S. 95. 1. 149. Instr. 2872 § 4.)

Mais le droit de transcription n'en reste pas moins, dans sa nature, le salaire de la formalité de la transcription. Aussi, lorsqu'un acte qui n'est point de nature à être transcrit, est cependant volontairement présenté à la transcription, le droit de 1,50 o/o est exigible. (Cass. req., 9 août 1860. S. 61. 1. 548. — Cass. civ., 20 mai 1868. S. 63. 1. 506.)

§ 2. — *Application et mode de liquidation de l'impôt. — Les décimes*

Le droit de mutation, comme le droit de transcription d'ailleurs, lorsqu'ils sont exigibles indépendamment l'un de l'autre, est perçu sur les sommes ou valeurs déclarées de 20 francs en 20 francs inclusivement, et sans fraction (1) (art. 2 de la loi du 27 ventôse an IX).

Aux termes de l'article 2 de la loi du 27 ventôse an IX, il ne peut être perçu moins de 0 fr. 25 pour l'enregistrement des actes et mutations dont les sommes et valeurs ne produiraient pas 0 fr. 25 de droit proportionnel.

Depuis leur création, les droits d'enregistrement ont été augmentés de deux décimes et demi aux termes des lois du 6 prairial an VI, 23 août 1871 et 30 décembre 1873.

L'article 1 de la loi du 6 prairial an VII est ainsi conçu :

A compter du jour de la publication de la présente loi, il sera perçu au profit de la République, à titre de subven-

1. Depuis la loi du 22 avril 1905 étudiée plus loin, les sommes sont arrondies de 1 franc en 1 franc jusqu'à 500 francs en matière de droits de mutation.

tion extraordinaire de guerre pour l'an VII, un décime par franc en sus des droits d'enregistrement ou de timbre.

Ce même décime fut perçu seul jusqu'à la loi du 14 juillet 1855, article 5, qui lors de la guerre de Crimée décida que, jusqu'au 1^{er} janvier 1858, le principal des impôts et produits de toute nature serait augmenté d'un nouveau décime,

Ce second décime supprimé le 31 décembre 1857 fut rétabli à partir du 1^{er} juillet 1862 par la loi du 2 juillet 1862 article 14, et perçu jusqu'au 1^{er} juillet 1864, date à laquelle il fut remplacé par un demi décime, en vertu de la loi du 9 juin 1864.

ART. 3. — Il ne sera perçu pour l'exercice 1865, que moitié du second décime établi par la loi du 2 juillet 1862 sur les droits et produits, dont la perception est confiée à l'administration de l'enregistrement.

Ce régime fut à nouveau modifié en 1865, par l'article 3 de la loi du 18 juillet aux termes duquel :

A partir du 1^{er} janvier 1867, les baux et échanges de biens immeubles, les actes énumérés paragraphe 7 nos 1, 3, 4, 5, et 6 de l'article 69 de la loi du 22 frimaire (adjudications, ventes et actes translatifs de propriété ou d'usufruit d'immeubles à titre onéreux, déclarations et élections de command, licitations, retours d'échanges et de partages, retraits), les obligations et libérations hypothécaires cesseront d'être soumis

au demi décime établi par le paragraphe 1 de l'article 3 de la loi du 8 juin 1864.

La perception de ce demi décime continuera d'être effectuée pour l'exercice 1867 sur tous les autres droits et produits dont le recouvrement est confié à l'administration de l'enregistrement.

Ce second décime fut définitivement rétabli par l'article 1 de la loi du 23 août 1871 qui remit en vigueur les dispositions de l'article 14 de la loi du 2 juillet 1862.

Il subsiste à l'heure actuelle sur la plus grande partie des droits d'enregistrement.

Il fut augmenté d'ailleurs d'un demi décime, établi par l'article 2 de la loi du 30 décembre 1873, par voie d'augmentation générale de toutes les taxes indirectes. Le droit de timbre et les droits de greffe y échappaient seuls.

Dès lors l'impôt sur les mutations d'immeubles à titre onéreux, dont le principal avait été fixé par la loi du 28 avril 1816 à 5, 50 o/o, constituait depuis la loi du 30 décembre 1873 une charge de 6 fr. 875 o/o.

Nous verrons, en étudiant la loi de finances du 22 avril 1905, que le droit de vente fut porté de 5, 50 o/o à 7 o/o sans addition d'aucun décime.

CHAPITRE III

DES DROITS DE TIMBRE ET D'HYPOTHÈQUES DES VENTES JUDICIAIRES

Indépendamment de l'impôt de mutation proprement dit, les mutations d'immeubles à titre onéreux supportaient des droits de timbre, des droits d'hypothèques, et lorsqu'elles avaient lieu à la barre du tribunal, une taxe judiciaire.

Au cours de ces dernières années, le législateur a voulu réaliser une plus exacte proportionnalité de ces différentes charges aux valeurs qu'elles ont pour but d'atteindre.

Tel a été l'objet des lois des 27 juillet 1900 et 22 avril 1905, et pour les ventes judiciaires, de la loi du 23 octobre 1884 et de la réforme judiciaire du 26 janvier 1892.

SECTION PREMIÈRE

DES CHARGES RÉSULTANT POUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES DES DROITS DE TIMBRE ET DES DROITS FIXES PERÇUS A LA CONSERVATION DES HYPOTHÈQUES

Dans la *Dîme nationale* publiée en 1887, M. Maguéro s'exprimait ainsi :

Le contribuable le plus maltraité est presque toujours le contribuable pauvre. Le régime fiscal des inscriptions et des transcriptions hypothécaires nous en donne une nouvelle preuve. Le paysan besogneux qui emprunte une petite somme sur son champ, ou qui achète ou vend un lopin de terre, car c'est tantôt l'acheteur ou tantôt le vendeur qui supporte les droits, est happé lorsqu'il signe l'acte de vente ou d'obligation par trois mains crochues qui s'appellent :

Droits fixes d'hypothèques;

Timbre de dimension;

Salaire du conservateur.

Les droits proportionnels, je n'en parle que pour mémoire, je m'en suis déjà occupé, et si lourds qu'ils soient, ils sont les mêmes pour tous.

Mais les droits fixes sous toutes leurs formes, cette plaie de notre système fiscal, qu'en dire, sinon qu'ils sont les plus iniques, les plus abusifs, et les premiers à faire disparaître

.

La première réforme à opérer pour atteindre la juste proportionnalité qui doit être l'idéal en matière d'impôt, surtout d'impôt sur le capital, est de supprimer radicalement tous ces droits fixes qui faussent le tarif, et le rendent progressif à rebours (chap. IX, « Droits d'hypothèque », p. 259 et suiv.).

Quels étaient donc les droits de timbre perçus à cette époque sur une vente d'immeubles.

Pour les conventions civiles, aujourd'hui comme il y a cent ans, la dimension du papier employé est

la seule base de la taxe. Sous ce rapport, il existe par suite une différence très minime, entre une vente de 100 francs et une vente de 1000 francs.

Une feuille de timbre à 1 fr. 20, pour la minute, et deux feuilles à 1 fr. 80 pour l'expédition, soit une dépense totale de 4 fr. 80, tel était à peu près le coût du timbre pour les ventes dont la désignation et l'origine de propriété étaient de longueur normale. Six feuilles de timbre à 1 fr. 20, et 12 feuilles à 1 fr. 80 constituaient d'autre part un grand maximum

Et encore devons-nous remarquer que, pour l'établissement de l'origine de propriété, les conditions de paiement du prix, ou autres parties de l'acte, une petite vente exigeait quelquefois des développements plus longs, et se trouvait par suite plus grevée qu'une vente importante.

A la conservation des hypothèques, les registres de transcription étaient timbrés. La taxe acquittée de ce chef n'avait donc rien de proportionnelle ici non plus, puisqu'elle dépendait uniquement de la longueur de la formalité.

Pour chaque acte à transcrire, le conservateur délivrait une reconnaissance timbrée à 0 fr. 60.

L'acte était mentionné au registre des dépôts qui était timbré et tenu en double : l'accomplissement de cette formalité donnait lieu à la perception d'une somme de 0 fr. 24 pour droit de timbre.

La taxe proportionnelle de transcription étant perçue au bureau d'enregistrement en même temps que les droits de vente, nous ne nous en occuperons pas ici. Cependant, nous remarquerons que les actes qui n'étaient pas soumis à la transcription avant la loi du 23 mars 1855, étaient transcrits moyennant le paiement d'une somme fixe de 1 fr. 25. Mais outre la taxe proportionnelle de transcription, l'accomplissement de la formalité donnait ouverture au bureau des hypothèques à un droit fixe de 1 fr. 25.

L'ensemble de ces taxes et de ces droits fixes, constituait alors une charge qui, pour une vente de 100 francs, était de 12 fr. 29, et pour une vente de 200.000 francs n'était plus que de 0 fr. 026 0/0.

Charges pour une vente de :

Désignation	100	500	1.000	10.000	200.000
Timbre de la minute.....	1,20	1,20	2,40	3,60	7,20
Timbre de l'expédition...	3,60	3,60	7,20	10 »	21,60
Timbre du récépissé de dépôt.....	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Timbre du registre des dépôts.....	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24
Timbre du registre des transcriptions.....	5,40	6 »	6,30	11,70	21,60
Droit fixe de transcription.	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Total.....	12,29	12,85	17,99	28,15	52,09
Pour cent.....	12,29	2,57	1,79	0,28	0,026

Cette improporlionnalité constituait une véritable iniquité ; par une sorte de progression à rebours, la propriété était grevée d'autant plus lourdement qu'elle était de plus minime valeur.

Aussi, dès 1881, la pensée d'affranchir les ventes immobilières des droits qui faisaient échec au principe de la proportionnalité, s'était affirmée dans la proposition de M. Beugnot, tendant à la revision des droits de timbre et d'enregistrement.

Le 29 mai 1890, M. Barbe et plusieurs de ses collègues présentaient une proposition de loi ayant pour objet la substitution d'un droit proportionnel de transcription hypothécaire aux droits fixes de timbre, et l'exemption du droit pour les ventes au-dessous de 500 francs.

Des projets furent déposés par M. Burdeau, par M. Doumer et par M. Cochery.

En 1900 seulement, M. Caillaux fit aboutir une première partie de la réforme.

La loi du 27 juillet 1900 remplace en effet les droits de timbre et les droits fixes perçus à l'occasion de la transcription et des formalités hypothécaires, par une taxe proportionnelle non sujette aux décimes, qui est pour la transcription de 0 fr. 25 0/0 sur le prix ou la valeur des droits qui font l'objet de la transcription.

L'improportionnalité des charges grevant les mutations immobilières à titre onéreux n'en subsistait pas

moins : la suppression des droits de timbre sur les minutes et les expéditions s'imposait.

Le 28 novembre 1902, M. Viollette déposait une proposition tendant à exonérer de tout droit d'enregistrement les ventes d'immeubles ruraux inférieures à 500 francs, et à dégrever d'un quart ce droit pour les ventes de 500 francs à 1.000 francs. Nous étudierons ce projet dans notre quatrième partie.

Le gouvernement, tout en repoussant le principe de la progression de l'impôt proposé par M. Viollette, prit l'engagement de donner satisfaction à la petite propriété.

Le 17 mai 1904, il déposait un projet dont l'économie consistait à supprimer les droits de timbre applicables aux ventes, licitations et échanges d'immeubles.

Ainsi devait être définitivement réalisée la proportionnalité des charges pour les mutations de valeur différente, par la suppression de tous les droits fixes qui grevaient spécialement les transactions de faible valeur.

Ce projet fut voté et devint l'article 6 de la loi de finances du 22 avril 1905.

L'article 2 de ladite loi porte le taux du droit de mutation sur les ventes d'immeubles de 5,50 o/o à 7 o/o, sans addition d'aucun décime. L'augmentation de recettes ainsi obtenue est destinée à parer au

déficit produit par la suppression du timbre : la réforme se suffit ainsi à elle-même.

D'autre part, pour réaliser une proportionnalité plus grande, et pour dégrever les petites propriétés, le législateur, dérogeant aux dispositions de l'article 2 de la loi du 27 ventôse an IX, a prescrit de liquider le droit de vente de franc en franc jusqu'à 500 francs. Pareille dérogation avait déjà été faite pour les donations et les successions, en vertu de l'article 2 de la loi du 30 mars 1902.

Nous verrons, dans la suite de notre étude, que malgré ces deux réformes, les mutations de faible importance sont encore beaucoup plus lourdement grevées que les mutations de grandes propriétés, et que l'on doit nécessairement souhaiter la disparition, dans un avenir prochain, de cette inégalité choquante.

Il nous faut d'ailleurs remarquer que l'application de l'article 6 de la loi du 22 avril 1904, relatif à la suppression du timbre, a été singulièrement compliquée par la nécessité de respecter les dispositions de l'article 7 de la même loi.

Aux termes de cet article, en effet,

l'exemption n'est pas applicable aux actes, procès-verbaux et cahiers des charges, spécifiés à l'article 6, qui contiennent des dispositions indépendantes dans le sens de l'article 11 de la loi du 22 frimaire an VII.

Ainsi, la dispense du timbre n'est point acquise aux contrats énumérés en l'article 6 de la loi, lorsqu'ils contiennent une ou plusieurs dispositions indépendantes donnant ouverture à un droit particulier d'enregistrement par application de l'article 11 de la loi du 22 frimaire an VII.

Pourtant, ajoute le législateur de 1905 :

Ne peuvent pas être considérées comme dispositions indépendantes pour l'application de la présente loi, la procuration donnée dans l'un de ces actes pour toucher le prix ou la soulte, ou vendre les immeubles compris sur un cahier des charges ou procès-verbal de mise en vente, ainsi que toute déclaration de command contenue en l'acte même, ou encore tout paiement par subrogation effectué par un tiers en l'acquit de l'acquéreur.

Ces clauses qui, pour la perception du droit d'enregistrement, continuent à former des dispositions indépendantes et sont assujetties aux droits particuliers qu'elles comportent, ne mettent pas obstacle à ce que l'acte de vente qui les renferme soit rédigé sur papier non timbré.

La question est donc maintenant, lorsqu'un acte de vente contient des clauses spéciales, de savoir si elles donnent ouverture à un droit particulier.

Lorsqu'il en est ainsi, et sauf les cas prévus ci-dessus, l'acte ne saurait bénéficier de l'exemption du timbre prévue par l'article 6 de la loi du 22 avril 1905.

SECTION II

DES VENTES JUDICIAIRES ET DE LA RÉFORME

DES FRAIS DE JUSTICE

Les mutations d'immeubles à titre onéreux peuvent s'effectuer soit par voie de vente amiable, soit par voie d'adjudication aux enchères publique.

On distingue plusieurs sortes d'adjudications :

1^o Les adjudications volontaires auxquelles les parties procèdent sans le concours de l'autorité judiciaire, parce qu'elles croient préférables de recourir à la publicité et à la concurrence. Ces adjudications ne supportent, comme les ventes amiables, que le droit de vente et la taxe hypothécaire;

2^o Les adjudications judiciaires qui ont lieu par autorité de justice, soit à la barre du tribunal, soit devant un notaire commis, suivant les formes réglementées par le Code de procédure civile. Ce sont ces dernières qui font l'objet des lois de dégrèvement que nous allons étudier.

Elles peuvent être forcées : telles sont les ventes sur saisie immobilière, ou volontaires : celles-ci, qu'il ne faut pas confondre avec les adjudications volontaires ordinaires sont, dirons-nous, avec un commentateur :

Volontaires en ce qu'elles ne sont pas ordonnées par le tribunal sur la poursuite des créanciers, mais néanmoins elles

constituent des ventes judiciaires puisqu'elles ne se réalisent qu'en vertu d'un ordre de justice soit à l'audience des criées, soit devant un notaire commis (Besson, *Frais de Just.*, n° 99).

L'instruction 2704 § 1 de l'Administration cite notamment comme ventes judiciaires :

1° Les ventes sur saisie immobilière et sur conversion de saisie ;

2° Les ventes à la suite de surenchère sur aliénation volontaire ;

3° Les ventes de biens de mineurs, d'absents ou d'interdits ;

4° Les ventes de biens dépendant d'une succession vacante ou bénéficiaire, d'une faillite, d'une liquidation judiciaire ;

5° Les ventes de biens compris dans une substitution ;

6° Les ventes de biens dotaux ;

7° Les licitations incidentes à un partage judiciaire.

Ces ventes donnent lieu à des formalités qui entraînent des frais relativement peu importants pour les immeubles d'une certaine valeur, mais écrasants pour les petites propriétés. Un jugement est nécessaire pour ordonner la vente ; divers actes sont faits pour exécuter cette décision : publicité, cahier des charges, notifications (1).

1. M. Dufaure, en 1876, signalait dans un rapport fait à la Chambre des députés, les abus concernant les ventes judi-

Lorsque la vente a lieu devant notaire commis elle doit être homologuée par le tribunal.

D'où, outre les charges ordinaires résultant des droits de mutation et de la taxe hypothécaire, des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques, assez considérables et des émoluments aux officiers ministériels et publics.

Aussi le législateur, estimant que l'intérêt public, aussi bien que la justice, exige que les petits patrimoines soient protégés contre une exagération de frais judiciaires qui équivaut pour eux à une véritable ruine, a-t-il édicté des mesures de dégrèvement en faveur des ventes de moins de 1.000 et 2.000 francs.

§ 1. — *Loi du 23 octobre 1884*

Aux termes de l'article 3 de la loi du 23 octobre 1884, lorsque le prix d'adjudication ne dépasse pas 2.000 francs, et qu'il est devenu définitif par l'expiration des délais de la surenchère, toutes les sommes

ciaires d'immeubles de peu de valeur. « Il résulte des statistiques publiées annuellement par le ministère de la Justice, que lorsque le prix d'adjudication est inférieur à 500 francs, les frais s'élèvent à 125 0/0 de ce prix. Si le montant de l'adjudication est supérieur à 500 francs et n'excède pas 1.000 francs, la proportion des frais relativement au prix est de 50 0/0, au-dessus de 1.000 francs et jusqu'à 2.000 francs cette proportion est encore de 25 0/0. La situation que révèle ces statistiques, appelle un remède immédiat.

payées au Trésor public pour droits de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques, applicables aux actes rédigés en exécution de la loi, pour parvenir à l'adjudication, sont restituables.

Lorsque le prix d'adjudication ne dépasse pas 1.000 francs, les divers agents de la loi subissent une réduction d'un quart sur les émoluments à eux dus et alloués en taxe, conformément au tarif du 10 octobre 1841.

C'est le jugement ou le procès-verbal d'adjudication qui constate si le bénéfice de la loi est acquis à la vente. Il ordonne la restitution par le Trésor public des sommes à lui payées pour les causes énoncées en l'article 3 de ladite loi, et lorsque le prix n'atteint pas 1.000 francs, il réduit d'un quart les émoluments des officiers ministériels ou publics compris en la taxe.

Cette partie du jugement est d'ailleurs susceptible d'opposition dans les trois jours de l'enregistrement de l'acte de vente, tant de la part des intéressés, que de la part du receveur du bureau où est enregistrée l'adjudication.

Le bénéfice de la loi est limité aux droits des actes faits à partir du cahier des charges inclusivement. Ainsi, il ne s'applique pas au jugement qui a ordonné les opérations ou liquidations, ni au jugement d'homologation, dans un partage judiciaire.

§ 2. — *Loi du 26 janvier 1892*

L'improportionnalité résultant de l'existence des droits fixes de timbre, d'enregistrement, et de greffe s'est fait particulièrement sentir dans le domaine judiciaire.

Elle était la cause, tout au moins indirecte, de nombreuses irrégularités ; les formalités protectrices édictées par la loi civile n'étaient plus observées. Dans certains districts ruraux où la propriété était très morcelée, il n'y avait pour ainsi dire ni licitation, ni partage judiciaire, bien que les incapables y soient tout aussi nombreux qu'ailleurs : les tuteurs préféraient, dans un but d'économie, se porter fort de leurs pupilles, et se contentaient d'actes informes et irréguliers, pour ne pas aborder la barre des tribunaux. Une réforme s'imposait qui ne devait point, à vrai dire, diminuer notablement les inconvénients multiples de la procédure actuelle de nos adjudications judiciaires.

En 1892, outre les droits de timbre et d'enregistrement sur les jugements et actes de procédure, il existait des droits de greffe : droits fixes de mise au rôle, droits proportionnels de rédaction, de transcription, et droits d'expédition.

L'article 4 de la loi du 26 janvier 1892 supprime les droits de greffe de toute nature perçus par l'Admi-

nistration de l'enregistrement au profit du Trésor ; les procédures devant le Conseil d'État et la Cour de cassation font seules exception à la règle générale.

D'autre part, l'article 5 de la même loi dispense de la formalité du timbre et de l'enregistrement les actes de procédure d'avoué à avoué.

L'article 11 affranchit de la pluralité de droits fixes édictée par l'article 11 de la loi du 22 frimaire an VII, les dispositions indépendantes dans les jugements et arrêts non sujets au droit proportionnel.

En remplacement des impôts supprimés ou réduits, ont été créés des droits proportionnels avec perception minima et des taxes proportionnelles dites *taxes judiciaires*. La quotité de celles-ci est fixée pour les adjudications d'immeubles à 0,25 o/o. Les ventes au-dessous de 2.000 francs en sont exemptes.

Sous l'empire de la législation actuelle, les adjudications d'immeubles supportent donc, outre les droits proportionnels minima perçus sur les jugements qu'elles ont nécessités, une taxe judiciaire de 0,25 o/o sur le prix augmenté de toutes les charges.

Cette taxe constitue un véritable droit d'enregistrement et tombe sous l'application des règles générales de la loi organique de l'Administration, pour tout ce qui concerne sa liquidation, son recouvrement et sa perception.

Remarquons toutefois qu'en l'absence de règles

spéciales aux adjudications prononcées au profit de colicitants, l'Administration a décidé que le droit de 0,25 0/0 serait dû sur la totalité du prix sans qu'il y ait lieu d'en déduire la part revenant à l'adjudicataire (Instr. 2816). Sur ce point, et sur ce point seulement, le mode de liquidation de la taxe judiciaire est différent de celui du droit de mutation.

Cette réforme eut pour résultats de dégrever les procédures de peu d'importance. Mais l'inégalité des charges de la petite et de la grande propriété n'en subsiste pas moins dans une mesure regrettable.

Nous le verrons d'ailleurs dans notre troisième partie, en étudiant les charges de la petite propriété rurale.

CHAPITRE IV

DES ÉCHANGES

L'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre (C. civ., art. 1702).

Cette définition du Code semble, à première vue, pouvoir s'appliquer à la vente. La nature du prix distingue cependant la vente de l'échange. La vente, qui n'a pris naissance qu'avec la création de la mon-

naie, comporte en effet un prix en argent. Il n'en est pas de même dans l'échange : l'idée d'échange est exclusive de toute idée de monnaie.

§ 1. — *Tarif et liquidation de l'impôt*

Les échanges d'immeubles opèrent de véritables mutations immobilières. Cependant, depuis 1790, les échanges ont toujours été soumis à des droits moindres que les ventes. Cette modération d'impôt a évidemment pour but de favoriser l'agriculture, l'échange étant souvent utile pour augmenter les facilités d'exploitation.

En Belgique, les échanges d'immeubles sont encore plus dégrevés qu'en France. Ils supportent, quels qu'ils soient, un droit d'enregistrement de 0,65 o/o et un droit de transcription de 0,25 o/o, soit une charge totale de 1 o/o ; le but officiel de ce dégrevement est d'ailleurs d'apporter un correctif au morcellement du sol.

La loi du 22 frimaire an VII avait tarifé au droit de 2 o/o les échanges de biens immeubles.

Le droit sera perçu sur la valeur de l'une des parts lorsqu'il n'y aura aucun retour ; le droit sera perçu à raison de 2 o/o sur la moindre partie, et comme pour vente sur le retour ou la plus-value.

La loi du 28 avril 1816 en édictant que :

Dans tous les cas où les actes seront de nature à être transcrits au bureau des hypothèques, le droit sera augmenté de 1,50 o/o et la transcription ne donnera plus lieu à aucun droit proportionnel,

a porté le tarif de 2 à 3, 50 o/o sur la valeur de l'une des parts.

La loi de 1824 qui, nous le verrons plus loin, a édicté des tarifs spéciaux aux immeubles ruraux, a ramené à 2,50 o/o, droit de transcription compris, le droit sur les échanges d'immeubles.

La loi du 21 juin 1875 rétablit le tarif ancien de 3,50 o/o.

En dernier lieu, la loi de finances du 22 avril 1905 supprimant les décimes sur les droits d'échange et de vente, a élevé à 4,50 o/o le droit sur les échanges d'immeubles.

Elle décide de plus que la perception du droit suivra les sommes de franc en franc lorsqu'il s'agit de sommes ne dépassant pas 500 francs.

La même loi affranchit, nous l'avons vu, de tout droit de timbre :

Les minutes, expéditions et originaux des actes et procès-verbaux de ventes, licitations et échanges d'immeubles, ainsi que les cahiers de charges relatifs à ces mutations.

Les dispositions indépendantes sont exemptées de

droits dans les mêmes conditions que pour les ventes.

Les soultes d'échanges supportent, par application du principe posé dans l'article 69 § 5 de la loi de frimaire, le droit de vente à 7 o/o.

L'assiette du droit n'est pas la même en matière d'échange qu'en matière de vente. Par une dérogation à la règle générale d'après laquelle les droits d'enregistrement sont perçus sur la valeur des biens transmis, l'article 15 § 4 de la loi de frimaire dispose en effet que la valeur de la propriété est déterminée :

Pour les échanges, par une évaluation qui doit être faite en capital d'après le revenu annuel multiplié par 20 sans distraction des charges.

Les dispositions de l'article 2 de la loi du 21 juin 1875 sur la capitalisation par 25, pour les immeubles ruraux, s'appliquent naturellement aux échanges comme aux mutations à titre gratuit entre vifs ou par décès.

Les délais pour l'enregistrement des échanges d'immeubles, sont ceux applicables d'après les principes généraux du régime fiscal des mutations immobilières. Les échanges de biens immeubles faits par actes sous seings privés doivent être enregistrés dans les trois mois de leur date ou de l'entrée en jouissance si elle est antérieure. L'échange constaté par acte notarié est soumis aux délais ordinaires d'enregistrement des actes de notaires.

L'article 14 de la loi du 23 août 1871, qui accorde au vendeur un délai supplémentaire d'un mois pour faire sa déclaration, ou pour déposer son acte de vente au bureau, n'est applicable qu'à l'échange avec soulte.

Les peines de retard sont les mêmes qu'en matière de vente.

§ 2. — *Loi du 3 novembre 1884*

Quoiqu'il ait établi pour les mutations immobilières qui s'opèrent par voie d'échange, des tarifs spéciaux moins onéreux que les tarifs applicables aux ventes, le législateur, dès 1824, a songé à favoriser particulièrement par de nouveaux dégrèvements les échanges d'immeubles ruraux.

Le remembrement (1) des parcelles, trop dispersées dans la région où le morcellement était de rigueur

1. Le remembrement consiste à remplacer dans une commune ou dans une section de commune, pour les différents propriétaires, un droit de propriété portant sur des parcelles dispersées, par un droit de propriété portant sur un domaine aggloméré de même valeur, et autant que possible de même nature.

Quel est, au point de vue fiscal, l'effet du remembrement ? Il en résulte des échanges entre chaque individu et la réunion des propriétaires, de sorte que le nombre de ces échanges n'excédant pas celui des intéressés, le droit d'échange doit être liquidé sur la valeur, d'après leur revenu, des immeubles respectivement cédés. (V. T. A. V^o Échange, 2^e éd., n^o 95, Sol. Aisne, 7 mars 1902.)

sous l'empire du régime germanique (mark), augmente de toute évidence la valeur des héritages qu'il reconstitue. L'exploitation, la surveillance, les transports sont facilités, lorsque l'agriculteur dispose de terrains contigus. Les pertes de terrain par suite de contours, haies, fossés séparant les parcelles isolées, le risque d'empiétement par les voisins, la perte de semences, d'engrais sur des parcelles trop étroites, diminuent singulièrement pour des propriétés remembrées. La servitude de passage pour les champs des uns au profit des autres, les servitudes de tour de charrue disparaissent. Tous avantages particuliers aux échanges d'immeubles ruraux que des droits élevés rendent trop onéreux.

La loi du 16 juin 1824, dans son article 2 abrogé depuis par l'article 16 de la loi du 24 mai 1834, édicte :

Les échanges d'immeubles ruraux ne paieront qu'un franc fixe pour tout droit d'enregistrement et de transcription, lorsque l'un des immeubles échangés sera contigu aux propriétés de celui des échangistes qui le recevra.

Cette réforme fut reprise en 1870, et fut l'objet de la loi du 27 juillet 1870 qui limitait le bénéfice des dispositions nouvelles aux immeubles de moins de 50 ares ; le tarif était fixé à 0,20 0/0 et, pour faciliter les échanges de parcelles de valeur différente, le droit de soulte qui était alors de 5,50 0/0 était réduit à 1 0/0.

Malgré les conditions rigoureuses imposées aux échangistes qui désiraient bénéficier des nouveaux tarifs, la réduction du droit de soulte d'échange ouvrait la porte à la fraude.

L'échange avec soulte constitue, en effet, pour partie une vente ordinaire. Et une diminution de 4,50 o/o sur le tarif des ventes était abusive.

D'autre part, pour les parties de bonne foi, les conditions d'application des nouveaux tarifs étaient excessives, et de nature à empêcher la réalisation du but poursuivi.

La loi du 3 novembre 1884 a modifié heureusement la législation antérieure, et supprimé les dispositions relatives à la diminution du droit de soulte.

ARTICLE PREMIER. — A partir de la promulgation de la présente loi, il ne sera perçu sur les échanges d'immeubles ruraux que 20 centimes par 100 francs pour tout droit proportionnel d'enregistrement et de transcription, lorsque les immeubles échangés seront situés dans la même commune ou dans des communes limitrophes.

En dehors de ces limites, le tarif ainsi fixé ne sera applicable que si l'un des immeubles échangés est contigu aux propriétés de celui des échangistes qui le recevra, et dans les cas seulement où ces immeubles auront été acquis par les contractants, par acte enregistré depuis plus de deux ans, ou recueillis à titre héréditaire.

Le bénéfice de cette loi est applicable à tous les

immeubles ruraux bâtis ou non bâtis, de petite ou de grande étendue.

L'article 2 de la loi édicte diverses dispositions relatives aux indications cadastrales que doit contenir l'acte d'échange, et au dépôt au bureau d'enregistrement des extraits matriciels.

Le droit de 0,20 0/0 comprend la taxe de transcription, et cette formalité ne donne donc ouverture au bureau des hypothèques qu'à la taxe hypothécaire de 0,25 0/0

§ 3. — *Effets de cette législation au point de vue du remembrement*

Le morcellement est évidemment moindre en France qu'en Allemagne et en Belgique. Mais il existe cependant dans l'Est, et principalement en Lorraine. Les populations se sont en effet établies dans ces contrées d'après le même mode qu'en Allemagne ; elles se sont fixées dans des villages entourés de jardins, défrichant la terre par vastes quadrilatères découpés chacun en trois zones, correspondant chacune aux années de l'assolement (une en blé d'hiver, une cultivée en blé d'été, et la troisième en jachères). Chaque habitant avait à son arrivée dans le pays une bande longitudinale de chacune des zones de ces quadrilatères. Ce morcellement déjà excessif fut multiplié par la suite par les partages de succession.

C'est à ce mal que la loi du 3 novembre 1884 a cherché à remédier en favorisant les échanges de parcelles entre propriétaires d'une même commune ou de communes différentes limitrophes, par l'abaissement considérable des droits de mutation.

En 1906, l'effet de la nouvelle législation d'après les statistiques du ministère des Finances était le suivant :

22.000 échanges bénéficiaient de la loi de 1884 pour une valeur de 16.500.000 francs.

La valeur des échanges ordinaires n'était que de 10.000.000 de francs.

Cependant la modération des droits fiscaux n'a pas suffi à remédier aux nombreux inconvénients du morcellement.

L'enquête faite par la commission extra-parlementaire du cadastre, en 1891, a prouvé qu'il n'y avait guère en France d'opérations d'ensemble de remembrement. Le paysan français, trop souvent routinier, y est la plupart du temps hostile. Il a peur de perdre à l'échange : la valeur du terrain ne sera pas la même ; les risques de grélage ou de gelée ne seront plus divisés. Et surtout le paysan français est très attaché au sol de ses ancêtres, fécondé d'ailleurs par son propre travail ; et il accepte difficilement d'en être séparé.

Cependant, dans le département de Meurthe-et-Moselle, les propriétaires réunis en associations syn-

dicales libres ont entrepris la réfection du cadastre, la délimitation et l'abornement des parcelles, et le remembrement-

Ces travaux complétés par la création de chemins d'exploitation pour desservir les nouvelles propriétés constituées, sont l'œuvre du géomètre Gortz de Nancy, appuyé par le service des contributions directes.

Les travaux exécutés depuis 1865 ont enlevé à l'enclave environ 25.000 parcelles desservies aujourd'hui par 300 kilomètres de chemins nouvellement créés : le rendement et la valeur de ces terrains a ainsi augmenté de 20 à 30 o/o.

Les frais, il est vrai, sont souvent élevés. Ils atteignent parfois 15 francs par hectare.

Toutes les concessions possibles ayant été faites dans cette voie au point de vue fiscal, c'est à la réforme de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales que doit maintenant s'attacher le législateur.

Il serait à souhaiter, en effet, que le remembrement puisse être opéré par des associations syndicales autorisées qui, se constituant par une simple majorité de propriétaires, peuvent exercer un pouvoir de contrainte sur la minorité des adhérents, et les obliger à participer aux travaux et dépenses.

TROISIÈME PARTIE

LES MUTATIONS A TITRE ONÉREUX

D'IMMEUBLES RURAUX

AU POINT DE VUE STATISTIQUE ET ÉCONOMIQUE

Bien que notre étude ait spécialement pour objet le régime fiscal des mutations à titre onéreux concernant les immeubles ruraux, nous n'avons pu jusqu'ici, en l'absence de législation spéciale, qu'étudier le régime fiscal des mutations à titre onéreux sur tous immeubles, tant ruraux qu'urbains.

Mais au point de vue statistique et économique, nous envisagerons spécialement la situation faite par les lois fiscales aux immeubles ruraux.

Qu'entend-on donc spécialement, au point de vue fiscal, par immeubles ruraux ?

La distinction entre les immeubles ruraux et les immeubles urbains a été écrite pour la première fois dans l'article 2 de la loi du 16 juin 1824, relatif aux tarifs des échanges.

Elle a été consacrée d'une façon plus expresse dans la loi du 21 juin 1875, qui a modifié l'article 15

de la loi du 22 frimaire an VII, et établi un taux de capitalisation différent, suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre catégorie d'immeubles.

C'est en prenant pour base cette même distinction, que le législateur de 1884 a édicté les dispositions qui régissent actuellement les échanges d'immeubles ruraux.

La nature et non la situation d'un fonds doit seule être considérée pour savoir s'il est urbain ou rural.

Le caractère de l'immeuble se détermine par sa principale destination.

Est urbain, l'immeuble principalement affecté à l'habitation ou à un usage soit industriel, soit commercial. Est rural, l'immeuble principalement affecté à la production des récoltes agricoles, à la production des fruits naturels ou artificiels, prairies, terres labourables ou vignobles. (Rapport de M. Bertault au nom de la commission du budget, 14 mai 1875. *Journ. off.* du 24, n° 3003.)

L'idée première sur laquelle se fonde cette distinction, c'est que les immeubles ruraux produisent un revenu non pas de 5 o/o, mais à peine de 4 o/o, et que par conséquent la valeur d'une ferme louée 4.000 francs, ne s'élève pas seulement à 80.000 francs, mais à 100.000 francs. D'où la nécessité de différencier le taux de capitalisation.

Mais, à notre point de vue, la distinction que nous établissons entre immeubles ruraux et

immeubles ordinaires est basée sur une donnée plus économique.

Les immeubles ruraux sont, en effet, entre les mains des cultivateurs, un instrument de travail au même titre que la machine et l'outil aux mains de l'ouvrier, que les valeurs mobilières aux mains des rentiers et des boursiers. Ils sont donc dignes d'une attention spéciale, et ne doivent pas être grevés plus lourdement que les autres moyens de production.

Or, nous verrons précisément qu'il existe entre les valeurs mobilières et les valeurs immobilières une différence de régime tout à fait anormale.

L'inégalité qui, de ce chef, frappe les immeubles urbains est peut-être moins intéressante à étudier, car elle grève également tous les contribuables : les immeubles urbains ne sont-ils pas constitués en effet par les maisons d'habitation, et par quelques propriétés d'agrément, choses indispensables à chacun de nous, et qui constituent plutôt des nécessités de l'existence, que de véritables moyens de production.

A notre point de vue spécial, les mutations de petits immeubles ruraux sont dignes d'une attention toute particulière. Elles sont en effet plus nombreuses et moins importantes souvent, que les mutations de petits immeubles urbains. Et l'inégalité des charges résultant encore des taxes et honoraires fixes ou minima, les atteint très lourdement.

CHAPITRE PREMIER

STATISTIQUES CONCERNANT LES MUTATIONS A TITRE ONÉREUX D'IMMEUBLES RURAUX

SECTION PREMIÈRE

NOMBRE ET IMPORTANCE DES IMMEUBLES RURAUX

Il est assez intéressant, quoique malaisé, d'établir la proportion exacte et la valeur des immeubles français tant urbains que ruraux.

Ces proportions peuvent résulter, dans une certaine mesure, soit de l'étude de l'annuité successorale, précieuse à notre époque où les immeubles ruraux sont soigneusement distingués des immeubles urbains par leur mode de capitalisation, soit de l'étude des cotes foncières et des statistiques du ministère de l'Agriculture, soit enfin de l'étude des statistiques du ministère des Finances sur le nombre et les prix de ventes d'immeubles.

Les résultats sont d'ailleurs concordants, quel que soit le mode d'investigation employé,

De l'ensemble de ces études il résulte en effet que les immeubles ruraux ont une valeur sensiblement inférieure à celle des immeubles urbains, que le

nombre des premiers est en revanche sensiblement supérieur à celui des seconds, enfin que les propriétaires ruraux sont d'un tiers plus nombreux que les propriétaires d'immeubles urbains.

Dans leur approximation, ces résultats suffisent à indiquer le nombre et l'importance des fonds, et particulièrement des petits fonds ruraux.

§ 1. — *Les cotes foncières*

Les statistiques immobilières françaises portent principalement sur les cotes foncières.

La cote foncière est le montant de la contribution foncière, ou plus exactement, l'inscription au rôle de la contribution foncière pour un certain chiffre de contribution applicable à un seul propriétaire pour toutes les terres qu'il possède dans une même commune. Elle ne correspond donc ni au nombre des parcelles ni à celui des propriétaires.

En effet, elle ne saurait correspondre au nombre des propriétaires fonciers, car une même personne peut avoir des propriétés dans plusieurs communes rapprochées et éloignées les unes des autres. Ce propriétaire sera l'objet d'autant de cotes qu'il y a de communes où il possède des propriétés.

D'autre part, un même domaine d'un seul bloc, appartenant à un seul propriétaire, peut être l'objet de plusieurs cotes, et cela a lieu toutes les fois

qu'une même propriété chevauche sur deux ou plusieurs communes, ce qui arrive encore assez fréquemment pour la grande propriété.

A cette cause régulière, ajoutons cette autre qui, pour être anormale, n'en n'est pas moins fréquente : il arrive en effet que, par erreur ou négligence, des terres appartenant à un même propriétaire dans une même commune, sont l'objet de plusieurs cotes.

Ce fait s'explique d'ailleurs si l'on considère que souvent des terres ayant appartenu à des propriétaires différents et dans la même commune, passent ensuite dans les mains d'un seul propriétaire : les mutations ne sont pas faites et les propriétés restent sous plusieurs cotes.

Inversement, le nombre des cotes est moins important que celui des parcelles. En effet, une parcelle est toute pièce de terre distincte des autres soit par son propriétaire, soit par son emplacement, ou par la nature de son genre de culture, si le propriétaire est le même. Une même cote peut donc renfermer un grand nombre de parcelles même contiguës, même distinctes par leur genre de culture. Ainsi en France il y a 13 millions de cotes foncières pour 15 0 millions de parcelles.

Le nombre des propriétaires fonciers urbains ou ruraux nous est cependant fourni dans une évaluation générale du revenu des propriétés non bâties qui date de 1878-1881.

Mais cette évaluation n'a pas été faite directement. Elle est obtenue par un calcul de moyenne basé sur le nombre des cotes foncières.

Il a été démontré en effet que, en moyenne, il y a une cote foncière 68 centièmes pour un propriétaire. On a fait sur cette base de 1,68 le calcul du nombre des propriétaires fonciers qui, seulement pour les propriétaires du sol, a été estimé à cette époque à 8.454.218 propriétaires tant urbains que ruraux, c'est-à-dire comprenant même les propriétaires de maisons, pour le sol de leurs constructions.

Le nombre des propriétaires ruraux, c'est-à-dire des propriétaires de parcelles cultivables, nous est connu vers la même époque par les statistiques agricoles. Ils étaient en 1882, d'après la statistique décennale du ministère de l'Agriculture, au nombre de 4.835.246.

La différence entre ce nombre et le premier nous représente le chiffre des propriétaires du sol bâti, soit : 3.618.972, ce qui nous permet de constater que le nombre des propriétaires ruraux est d'un tiers plus élevé que celui des propriétaires urbains.

Depuis 1882 on a renoncé à établir la statistique des propriétaires ruraux, et de la statistique agricole de 1892 sur le nombre des propriétaires ruraux cultivant eux-mêmes leurs terres, il nous est seulement permis de déduire que le nombre des propriétaires ruraux diminue d'une façon assez continue en France.

Les cotes foncières ont été utilisées aussi à un autre point de vue : en se basant sur la proportionnalité de la cote foncière au revenu net imposable (1 à 10 à peu près), on a pu établir des statistiques indiquant l'importance relative de la petite, de la moyenne et de la grande propriété.

Le *Bulletin de statistique du ministère des Finances* de février 1895 nous donne, à cet égard, des renseignements fort appréciables. Malheureusement ils englobent toutes les propriétés non bâties, y compris le sol des constructions, et ne nous fournissent donc pas d'indications vraiment utiles sur la répartition des propriétés rurales.

Le fait le plus saillant qui s'en dégage est un grand accroissement des petites cotes au-dessous de 5 francs correspondant à la très petite propriété (de 0 à 1 Ha.) et principalement, peut-on dire, aux maisons et jardins potagers.

La statistique agricole de 1882, dressée par le ministère de l'Agriculture pour les cotes agraires, c'est-à-dire pour les cotes foncières de la propriété non bâtie correspondant exclusivement au territoire cultivable (terres de labour, bois, prairies, et sol des constructions, pourvu qu'à ces constructions tienne une dépendance agricole : jardin ou verger) sont pour la propriété rurale d'excellentes sources de renseignements.

Elles nous indiquent très exactement la portion

du territoire français occupé par la petite, la moyenne, et la grande propriété.

Cotes agraires pour 1882 classées d'après leur contenance	Heclares	Pourcentage
Cotes de moins de 10 hectares.....	17.500.000	35,5 o/o du territoire.
Cotes de 10 à 40 hec- tares.....	12.700.000	25,8 o/o du territoire.
Cotes de plus de 40 hectares.....	19.200.000	38,7 o/o du territoire.
	49.400.000	

Si nous divisons le territoire en trois parties égales, nous pourrions affirmer que le premier tiers comprend les petites et très petites propriétés inférieures à 9 hectares, le second comprendrait la moyenne propriété de 9 hectares à 60 hectares, et le dernier serait uniquement composé de grandes propriétés.

Les renseignements que nous fournissent ces statistiques sont d'ailleurs corroborés par les statistiques des exploitations rurales par contenance, qui semblent cependant accuser une plus grande concentration pour les exploitations que pour les propriétés.

L'enquête sur la propriété rurale en France à laquelle il a été procédé en 1909, au ministère de

l'Agriculture, sur l'initiative de M. Ruau, paraît également confirmer ces appréciations.

Malheureusement, ce travail dressé par département sous forme de monographies locales n'a pas été condensé en tableaux résumant, quant aux contenances ou aux valeurs, les renseignements fournis par les professeurs d'agriculture et les Chambres de notaires.

Seul, un « tableau synoptique de l'évolution de la propriété en France au cours des vingt dernières années » fait ressortir l'*augmentation* ou la *diminution* du nombre des petits propriétaires et de l'étendue de la surface occupée dans le territoire agricole par la petite propriété.

Il en résulte que 42 départements présentent une *augmentation* du nombre des petits propriétaires et 13 une *diminution* : dans 17 départements la situation est stationnaire et dans 15 autres elle varie suivant les régions (agricole, industrielle ou vinicole) du département.

Dans 52 départements, l'étendue occupée par la petite propriété est en *augmentation*, dans 5 en *diminution* ; dans 19 elle reste stationnaire et dans 11 départements la situation varie suivant les régions.

§ 2. — *Les statistiques successorales*

Diverses statistiques de l'actif successoral ont été dressées par les soins de l'Administration de l'enregistrement.

En 1899 et en 1906 notamment, il a été dressé une statistique des valeurs comprises dans les déclarations de mutation par décès, par nature de biens.

Les résultats pour l'année 1909 ont été les suivants.

Valeurs mobilières.....	3.856 millions
Immeubles urbains.....	1.664 —
Immeubles ruraux.....	1.532 —

Ces chiffres sont sensiblement supérieurs quoique proportionnels d'ailleurs à ceux obtenus en 3 99 .

Dès lors il apparaît que les valeurs mobilières sont infiniment plus importantes à notre époque que les valeurs immobilières, et que la valeur des immeubles ruraux n'atteint pas celle des biens urbains.

De ces renseignements, il est possible de déduire, par des procédés empiriques, la valeur approximative des biens immeubles ruraux et urbains.

On a admis, en effet, par des calculs portant sur des masses, que la durée moyenne de l'existence d'une génération est aujourd'hui en France de trente-cinq ans. On peut donc dire que tous les trente-cinq environ, la propriété se transmet par décès. Telle

est, du moins, l'opinion assez généralement acceptée, bien qu'elle soit très insuffisamment établie et très contestable. Nous devons pourtant nous résigner à en faire usage. Par suite, si nous multiplions par 35 l'annuité successorale, nous obtiendrons le chiffre de la fortune française et notamment la valeur des biens ruraux et des biens urbains.

Ce calcul nous donne pour les premiers une valeur de	53.610 millions
Et pour les seconds une valeur de	58.240 millions
Soit pour les biens immeubles.	<u>111.850 millions</u>
chiffre en augmentation de 5 milliards sur celui de 1899.	

D'autres statistiques de la propriété immobilière française ont été dressées dans ces dernières années.

En 1892, la propriété non bâtie était évaluée par le ministère de l'Agriculture à 78 milliards.

Et en 1900, l'évaluation de la propriété bâtie faite par le service des contributions directes accusait le chiffre de 57 milliards.

Soit pour l'ensemble une valeur de 133 milliards.

Ce chiffre accuse une différence importante avec celui obtenu plus haut.

Cette différence peut être attribuée, il est vrai, aux dissimulations et aux insuffisances de revenu qui ont pu passer inaperçues dans les déclarations de successions.

Remarquons d'ailleurs, que dans la valeur de la propriété non bâtie donnée par les statistiques agricoles de 1892, rentrent des biens qui, pour nous, seraient sans nul doute classés comme urbains : jardins et propriétés d'agrément, sols des maisons d'habitation, terrains à bâtir.

§ 3. — *Importance et nombre des mutations
à titre onéreux d'immeubles ruraux*

Voulant étudier les modifications dont le régime fiscal de la propriété immobilière pouvait être susceptible, l'Administration de l'enregistrement a fait procéder, en 1894, à une enquête sur la répartition des ventes immobilières d'après l'importance des prix.

Les résultats en ont été inscrits dans les tableaux publiés dans le *Bulletin de statistique de l'Administration de l'enregistrement* de 1897 (V. ci-contre, p. 137).

Les mutations enregistrées ont été relevées tant en nombres qu'en sommes, et ont été classées en trois séries, selon qu'elles avaient pour objet des immeubles urbains, des immeubles ruraux, ou des immeubles de l'une ou de l'autre catégorie dont la vente était cumulativement consentie moyennant un prix unique.

Ventes d'immeubles urbains		Ventes d'immeubles ruraux	
Nombre	Total des prix	Nombre	Total des prix
112.513	947.013.300	574.175	792.494.700
Ventes cumulatives { urbains ruraux		Toutes ventes réunies	
Nombre	Total des prix	Nombre	Total des prix
26.916	154.818.200	713.604	1.894.326.100

L'étude de ces résultats généraux nous apprend d'abord que le nombre des mutations de propriétés rurales est infiniment supérieur à celui des mutations d'immeubles urbains, et que d'autre part le total des prix des immeubles ruraux est sensiblement inférieur à celui des immeubles urbains.

Il semble très admissible que les mutations soient, tant en nombre qu'en valeur, proportionnelles aux immeubles qu'elles conservent.

Le nombre des mutations de l'une ou de l'autre catégorie n'est plus alors pour nous étonner : il est évident, en effet, que le nombre des fonds ruraux, qui constituent l'essentiel de notre territoire, est supérieur à celui des maisons d'habitation ou autres constructions à usage de commerce ou d'industrie.

D'autre part, si nous établissons le prix moyen des ventes d'immeubles ruraux et celui des immeubles urbains, nous nous apercevons que les premiers ont en moyenne une valeur six fois moins forte que les seconds (8416 fr. contre 1380 fr.), et l'explication en réside dans ce fait que les fonds urbains acquièrent, par suite de l'incorporation au sol de matériaux de toutes sortes, et par l'effet des constructions qui les recouvrent, une valeur toute spéciale que les engrais ne suffisent point à donner aux terres labourables et aux vignobles.

La valeur du sol proprement dit sur lequel s'élève l'immeuble urbain est, à vrai dire, souvent inférieure à celle des fonds cultivés voisins, toutes réserves faites au sujet du sol des grandes agglomérations. Mais elle entre pour peu de chose dans la valeur d'échange d'une construction de six étages, ou d'une usine manufacturière.

L'étude du tableau détaillé, confirme d'ailleurs ces premières observations, et nous apprend que les immeubles ruraux dépassent rarement comme prix la somme de 10.000 francs, alors que les fonds urbains d'une valeur de 50.000 à 100.000 francs entrent encore dans le mouvement des mutations pour le chiffre respectable de 1572 mutations sur 112.513.

En 1894 il n'a pas été vendu de propriétés rurales d'une valeur de plus de 809.000 francs, alors que

Ventes immobilières enregistrées en France en 1894, classées d'après leur importance

IMPORTANCE DES VENTES	VENTES D'IMMEUBLES urbains			VENTES D'IMMEUBLES ruraux			VENTES CUMULATIVES d'immeubles urbains et ruraux consentées moyennant un prix unique		
	1	2	Total des prix 3	Nombre 4	Total des prix 5	francs	Nombre 6	Total des prix 7	francs
De 500 francs et au-dessous...		23.905	francs 5.509.100	325.162	francs 62.492.600	1.492.800	5.076	1.492.800	
De 500 à 1.000....		17.166	12.442.900	100.763	69.626.900	3.777.300	5.158	3.777.300	
De 1.000 à 5.000....		40.583	98.125.200	118.977	245.233.100	26.552.700	10.815	26.552.700	
De 5.000 à 10.000....		13.598	93.448.500	17.985	115.932.900	19.794.600	2.851	19.794.600	
De 10.000 à 20.000....		8.768	122.897.400	6.953	95.858.900	20.743.800	1.602	20.743.800	
De 20.000 à 50.000....		5.596	161.116.800	3.288	96.626.100	27.792.800	977	27.792.800	
De 50.000 à 100.000....		1.572	107.808.900	727	48.976.100	18.300.300	274	18.300.300	
De 100.000 à 200.000....		771	105.764.900	242	32.906.700	15.839.800	115	15.839.800	
De 200.000 à 300.000....		261	61.036.000	50	12.457.800	5.244.900	23	5.244.900	
De 300.000 à 400.000....		99	35.144.300	13	4.311.400	2.958.600	9	2.958.600	
De 400.000 à 500.000....		61	27.227.300	8	3.622.900	2.606.200	6	2.606.200	
De 500.000 à 600.000....		40	21.740.200	3	1.654.300	1.728.000	3	1.728.000	
De 600.000 à 700.000....		28	18.119.500	2	1.252.000	1.877.900	3	1.877.900	
De 700.000 à 800.000....		18	13.697.700	1	734.000	800.000	1	800.000	
De 800.000 à 900.000....		9	7.050.600	1	809.000	»	»	»	
De 900.000 à 1.000.000....		8	7.712.000	»	»	»	»	»	
De 1.000.000 et au-dessus....		30	48.572.000	»	»	»	3	5.308.400	
Totaux.....		112.513	947.013.300	574.175	792.494.700	154.818.100	26.916	154.818.100	

38 immeubles urbains ont été vendus pour une valeur totale de 56.284.000 francs.

Constatons en outre que sur 574.175 ventes rurales, 425.925 ont été consenties pour des prix inférieurs à 1.000 francs.

Les immeubles ruraux changent donc plus souvent de mains que les immeubles urbains, et leur valeur est bien moindre que celle de ces derniers.

§ 4. — *Aperçu sur les nécessités d'une réforme fiscale des droits de mutation*

En présence de ces résultats, que penser de la diminution des droits de mutation sur les immeubles ruraux ?

Doit-on même se borner dans cette réforme à dégrever les immeubles ruraux ? Le dégrèvement devra-t-il s'appliquer à toutes les acquisitions ou seulement à celles dont le prix n'atteint pas un chiffre déterminé (1).

Il semble tout d'abord que la situation des propriétaires ruraux, et celle des propriétaires urbains,

1. A vrai dire, le législateur de 1884, en dégrevant spécialement les échanges d'immeubles ruraux, n'avait point tant envisagé la situation respective des immeubles de l'une et de l'autre catégorie, que la nécessité du remembrement, spéciale évidemment aux propriétés non bâties. Quel intérêt présenterait en effet la réunion de petites maisons isolées ?

sont également intéressantes à examiner. Mais d'une étude approfondie des statistiques au point de vue de l'effet fiscal de la réforme et des charges de la propriété non bâtie au point de vue économique, il résulte qu'il importe, avant toute chose, d'améliorer le sort des propriétés non bâties et de favoriser par d'importants dégrèvements l'essor de notre agriculture.

D'autre part, en ne dégrevant que les ventes faites pour un prix inférieur à 500 ou à 1.000 francs, ne risque-t-on pas de faire échouer la réforme ?

Les ventes faites pour un prix sensiblement égal au maximum fixé comporteront des dissimulations qu'il sera difficile au fisc de découvrir. Les ventes consenties pour 1.200 francs par exemple indiqueront un prix de 1.000 francs et les 200 francs de supplément seront payés de la main à la main.

Enfin, nombre de gros propriétaires fonciers agrandissent continuellement leurs propriétés, en achetant des parcelles voisines moyennant des prix souvent infimes. Ils bénéficieraient du dégrèvement, dont l'effet devrait être seulement, semble-t-il, de soulager la petite propriété.

Il sera facile aux parties, d'autre part, en faisant plusieurs actes à des époques plus ou moins éloignées les unes des autres, d'acheter des propriétés importantes en bénéficiant du taux réduit ou même de l'exonération partielle des droits.

Il semble donc préférable, *a priori*, d'étendre l'effet de la réforme à toutes les ventes d'immeubles ruraux sans distinction de prix. Seulement nous rencontrons dans cette voie un écueil de jour en jour grandissant, les nécessités budgétaires.

Il semble pourtant que l'on pourrait compenser l'élévation progressive du taux des droits de mutation à titre gratuit, par un dégrèvement plus ou moins sensibles des droits de vente perçus sur nos immeubles ruraux.

§ 5. — *Les statistiques et leurs améliorations*

Les statistiques dressées par l'Administration de l'enregistrement sont d'année en année plus nombreuses et plus complètes.

Il serait à désirer cependant que, sur certains points, les renseignements apportés fussent plus clairs et plus précis (1). Bien des lacunes sont encore à combler : des subdivisions surtout pourraient être apportées dans les chiffres globaux dont le bloc ne dit rien, et masque tous les faits intéressants qui éclateraient au jour, s'ils étaient présentés groupés en catégories bien tranchées.

1. Tels sont d'ailleurs les desiderata formulés par M. Léon Salefranque dans un article paru en 1898 dans le *Journal de la Société de Statistique de Paris*. Voir n° 12, décembre 1898, p. 409.

Au point de vue qui nous occupe, il eût été intéressant, depuis l'enquête faite sur l'année 1894, de distinguer dans la comptabilité les produits et le nombre des mutations à titre onéreux d'immeubles ruraux. Et ce résultat serait facile à obtenir.

Les droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles sont classés dans la comptabilité de l'enregistrement au § 2 du n° 1 de la première section, sous la rubrique : II ventes :

Ligne 33. — Ventes de domaines de l'État ;

Ligne 34. — Licitations et soultes de partage entre cohéritiers et copropriétaires et soultes de distributions de biens ;

Ligne 35. — Résolutions de contrats de vente par jugements ;

Ligne 36. — Soultes d'échanges ;

Ligne 37. — Plus values d'échanges ;

Ligne 38. — Toutes autres ventes que celles déjà mentionnées.

Ils suffirait d'établir une ligne 34 *bis* et une ligne 35 *bis*, de façon à pouvoir classer les ventes et licitations, en :

Ventes d'immeubles urbains ;

Ventes d'immeubles ruraux.

Et, en tenant compte du taux des droits de licitation et de vente, on retrouverait aisément la valeur totale des prix de ces mutations. Ce serait là des renseignements précieux, qui nous indiqueraient,

d'année en année, le mouvement de la valeur des diverses sortes de propriété, et qui éviteraient de recourir de loin en loin à des enquêtes spéciales, fastidieuses pour le personnel, et qui constituent pour lui, lorsqu'elles sont faites après coup, un surcroît de travail important.

SECTION II

MOUVEMENT DES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

A TITRE ONÉREUX DE 1825 A 1895

D'APRÈS LES COMPTES DES FINANCES

Remarquons d'abord que les statistiques que nous allons étudier concernent les mutations de tous immeubles tant ruraux qu'urbains. En tenant compte des observations que les précédentes statistiques nous ont permis de faire sur la répartition des propriétés en immeubles ruraux et immeubles urbains, et sur le nombre des mutations de l'une et de l'autre catégorie, il est facile de déduire, des résultats généraux que nous allons étudier, la marche suivie par la propriété rurale.

Les droits de mutations encaissés par les agents de recette sont classés suivant des rubriques dont les principales ont été indiquées dans le dernier paragraphe.

Les résultats annuels sont successivement centralisés par département dans chaque direction, et pour l'ensemble des départements, par la direction générale de la comptabilité publique du Ministère des Finances. Ce sont ces chiffres d'ensemble qui sont inscrits dans les comptes définitifs des recettes, avec la mention corrélatrice des capitaux taxés. La détermination de ces capitaux ne résulte pas, il est essentiel de le remarquer, d'un recensement direct de la manière impossible. L'importance de celle-ci est fixée après coup, par un simple calcul effectué d'après la quotité correspondante du tarif, sur le total de l'impôt perçu.

Cependant, d'après les données de ces comptes, il a été dressé les tableaux d'ensemble que nous allons étudier ; ils suivent le mouvement des mutations immobilières à titre onéreux depuis 1826, époque à laquelle apparaissent pour la première fois dans les comptes les chiffres de détail.

Les mutations immobilières à titre onéreux accusent dans leur ensemble, par périodes décennales, le mouvement suivant :

Périodes	Résultats totaux	ANNÉE DE CHAQUE PÉRIODE			
		La plus forte		La plus faible	
	millions de francs		millions de francs		millions de francs
1826-1835 ...	11.785,7	1833	1.272,3	1831	1.087
1836-1845 ...	15.063,2	1844	1.683,6	1836	1.337,4
1846-1855 ...	14.847,5	1855	1.873	1848	970
1856-1865 ...	20.127	1862	2.187,4	1859	1.808,8
1866-1875 ...	21.573,9	1872	2.400,4	1871	1.478,7
1876-1885 ...	24.401,1	1880	2.613	1885	2.148,4
1886-1895 ...	21.073,5	1891	2.224,4	1893	2.078

Remarquons tout de suite la situation particulièrement défavorable présentée par la dernière période décennale.

Le mouvement de recul accusé par la période 1886-1895 est d'autant plus remarquable qu'il succède à une série de périodes en accroissement continu, et que les résultats de la période ne se trouvent affectés par aucune année exceptionnellement mauvaise, comme cela s'était produit pour 1846-1855 avec 1848 et pour 1866-1875 avec 1870 et 1871.

Le mouvement est d'ailleurs absolument le même, si nous étudions spécialement les résultats particuliers aux ventes :

Périodes	Résultats totaux	ANNÉE DE CHAQUE PÉRIODE			
		La plus forte		La plus faible	
	millions de francs		millions de francs		millions de francs
1826-1835 . . .	10.628,9	1833	1.149,2	1831	972,2
1836-1845 . . .	13.600,4	1844	1.520,4	1836	1.214,3
1846-1855 . . .	13.270,6	1855	1.648	1848	866
1856-1865 . . .	17.878,2	1862	1.945,7	1859	1.600,8
1866-1875 . . .	18.506,7	1872	2.114,1	1871	1.278,8
1876-1885 . . .	21.557,2	1881	2.590,9	1885	1.832,6
1886-1895 . . .	18.448,6	1891	1.954,9	1889	1.776,2

Le décroissement de la dernière période est encore très sensible. Et cette situation paraît s'aggraver légèrement si l'on considère les résultats présentés par les comptes 1900, 1901 et 1902.

VENTES

Années	Nombres	Sommes
1900.	716.866	1.811.830.589
1901.	715.231	1.759.849.751
1902.	715.033	1.752.837.879

Ces deux dernières années nous donnent donc des résultats inférieurs à ceux de 1889, année la plus faible de la période 1886-1895 (V. note).

Ce décroissement reste jusqu'ici inexpliqué. Mais

d'autre part les oscillations des différentes périodes s'expliquent très vraisemblablement par les crises économiques.

Les années de maximum et de minimum d'importance de capitaux mis en mouvement par les ventes ordinaires sont en effet les suivantes.

Années de minimum	Capitaux mis en mouvement	Années de maximum	Capitaux mis en mouvement
	millions de francs		millions de francs
1826.....	1.004,1	1829.....	1.097,6
1831.....	972,2	1833.....	1.149,2
1835.....	1.109,9	1844.....	1.520,4
1848.....	866	1856.....	1.729,9
1860.....	1.877,7	1862.....	1.945,7
1865.....	1.760,1	1869.....	2.156
1871.....	1.278,8	1892.....	2.114,1
1874.....	1.827,8	1881.....	2.590,9
1889.....	1.766,2	1890.....	1.946,1
1893.....	1.815,3		

Or, pour la même période, M. Juglar, dans son ouvrage sur les crises commerciales et leur retour périodique (1), note comme années de crises finan-

1. Les résultats de 1908, dernière année connue à l'heure actuelle au bureau de la statistique de l'Administration de l'enregistrement, ne sont pas encore publiés en détail. Cepen-

cières et commerciales, 1826, 1830, 1836, 1847, 1857, 1864, 1873, 1882, 1890, 1895, et comme années de liquidation 1828, 1832, 1841, 1849, 1859, 1862, 1865, 1874, 1886.

Après l'importance des mutations immobilières, leur nombre annuel et leurs variations présenteraient le plus grand intérêt. Malheureusement, c'est seulement depuis 1878 qu'on en rencontre l'indication dans les comptes.

Pour les ventes, les nombres accusés par les deux années extrêmes sont :

	1878	873.355
	1895	714.913
Année la plus forte.	1878	873.355
— la plus faible.	1890	599.664
Pour les échanges.	1878	39.887
	1895	30.587
Année la plus forte.	1881	40.723
la plus faible.	1890	24.774

Mais les chiffres indiqués s'éloignent tellement de ceux des années voisines, qu'il est peut-être permis

dant le chiffre global des valeurs soumises aux droits de mutation : échanges, ventes, soultes de partage, licitations, et résolutions par jugements est de :

2.235.454.054 francs.

Il était en :

1902 de 2.030.940.377
1904 de 2.039.773.071
1905 de 2.159.977.069

Il semble donc, à première vue, que la crise qui depuis

de douter de leur exactitude. Il est à craindre que le nombre des mutations, sans importance au point de vue de la comptabilité des recettes, ne soit souvent inscrit avec une attention insuffisante.

CHAPITRE II

DES CHARGES DE LA PROPRIÉTÉ RURALE

SECTION PREMIÈRE

COMPARAISON ENTRE LE RÉGIME FISCAL DES VALEURS MOBILIÈRES ET LE RÉGIME FISCAL DES PROPRIÉTÉS RURALES

Plusieurs auteurs se sont efforcés de dégager de l'ensemble des impôts qui pèsent sur la France ceux qui frappent plus directement la population agricole : ces savantes études n'ont donné que des résultats incertains et contestés. (Stourm, *Systèmes généraux des impôts*. — D. Zolla, *Études d'économie rurale*.)

1886 pesait sur les mutations d'immeubles, tend à s'atténuer. Remarquons d'ailleurs que l'augmentation des valeurs soumises à l'impôt se manifeste dès 1905, c'est-à-dire au moment où les droits ont été surélevés par la loi du 22 avril 1905.

Il faut, en effet, dans de semblables études, ne point perdre de vue que le cultivateur, soit qu'il cultive le sol lui appartenant, soit qu'il reste fermier, métayer ou simple ouvrier agricole, ne constitue pas une catégorie distincte de contribuables assujettis à l'impôt en la même qualité de cultivateurs.

Il est donc fort malaisé de déterminer exactement dans l'ensemble de nos impôts la part qui grève spécialement l'agriculture.

Le seul fait précis que l'on puisse mettre en lumière, c'est le chiffre total des charges du pays, et le rapport qui existe entre le nombre des habitants, le revenu total de la France, et les impôts.

D'après des statistiques déjà anciennes (1886) et qu'il parait dès lors peu intéressant de reproduire en détail, le Français payait à ce moment à l'État un peu plus de 83 francs, soit 15 francs de plus que l'étranger le plus imposé (Grande-Bretagne).

Les taxes locales qui s'élèvent à 670 millions avec les octrois doivent s'ajouter à ces chiffres.

Elles donnent environ 17 fr. 63 par tête d'habitant, ce qui porte à 101 francs le montant des impôts payés par chaque habitant.

Si nous considérons le montant des impôts et taxes, soit 3.870 millions par rapport au revenu total de la France évalué par la commission de l'impôt sur le revenu à 22 milliards, nous obtenons le chiffre de 17 fr. 59 o/o.

S'il est peu aisé de déterminer quelle est dans l'ensemble des impôts la part qui incombe le plus spécialement à l'agriculture, on peut tout au moins s'efforcer de dégager quelles sont les charges qui pèsent sur la terre considérée comme élément essentiel de l'agriculture, et comme outillage principal de l'agriculteur.

Il serait d'ailleurs sans intérêt de chercher à calculer quelle est la part payée par le cultivateur dans les impôts qui pèsent à peu près d'une manière égale sur tous les citoyens.

Quelles sont donc les taxes et charges qui grèvent spécialement la terre ?

Nous trouvons d'abord l'impôt foncier sur les propriétés non bâties.

Il s'élève en prenant pour moyenne le chiffre de 1902, à	105.546.000
A ce chiffre doivent être ajoutés les centimes additionnels perçus au profit des départements et communes qui dépassent	141.000.000
Total	<u>246.546.000</u>

Trois des taxes assimilées frappent spécialement le cultivateur, au moins pour partie, parce qu'elles ont pour base une fraction de son outillage agricole. Ce sont l'impôt sur les chevaux et voitures, l'impôt sur les chiens et les prestations.

La première de ces taxes produit en France 18.326.000 francs. M. D. Zolla estime que la moitié

de l'impôt est payé par les agriculteurs soit : 9 millions 163.000 francs.

La taxe sur les chiens est également payée pour moitié par les agriculteurs ; la garde des troupeaux et des fermes exige en effet un nombre considérable de chiens.

La part incombant aux cultivateurs est ainsi de 4.721.000 francs.

Les prestations à raison du nombre considérable de chevaux, mulets et voitures, que possèdent les cultivateurs, pèsent sur eux d'un poids fort lourd.

La valeur des prestations ou des taxes représentatives étant de 60 millions pour toute la France, et la population des villes étant affranchie de cet impôt, il n'est pas exagéré d'évaluer à moitié, soit à 30 millions, la charge qui pèse sur le cultivateur à raison de sa situation même.

Les autres taxes et impôts directs ne pesant pas d'un poids sensiblement plus lourd sur le cultivateur que sur tout autre citoyen, nous ne nous en occuperons pas. Le total des impôts directs sur la terre est donc de :

Foncier.	246.546.000
Chevaux et voitures.	9.163.000
Chiens.	4.721.000
Prestations.	30.000.000
Total.	290.430.000

La transmission des immeubles ruraux est de plus, nous le savons, soumise à des droits de mutation fort élevés.

Ces droits sont surtout d'une improporcionnalité criante, lorsqu'on considère le régime de faveur auquel sont soumises les mutations de meubles et valeurs mobilières.

Le régime fiscal des valeurs mobilières fait, nous le verrons par la suite, une situation particulièrement avantageuse aux rentiers et à tous porteurs de titres.

Cette situation s'explique d'ailleurs par les circonstances mêmes dans lesquelles ont été établies nos lois fiscales fondamentales.

Au début du siècle, la propriété mobilière était peu développée ; les valeurs consistaient principalement en fonds d'État, et il était par suite naturel, pour ne pas porter atteinte au crédit de l'État, d'affranchir presque totalement la rente d'impôt.

Or, la France possède actuellement plus de 90 milliards de valeurs, alors qu'au début du siècle dernier, les valeurs en circulation étaient évaluées au chiffre maximum de 10 milliards.

Malgré la création de nouvelles taxes de transmission, et l'assujettissement des mutations de fonds de commerce à l'enregistrement, les droits de mutation ne s'élèvent actuellement qu'à 72 millions pour les meubles, alors que pour les immeubles ils atteignent le chiffre de 131 millions.

Et la fortune mobilière dépasse sensiblement la fortune immobilière en France.

Les valeurs comprises dans les déclarations de successions se répartissent en effet de la façon suivante :

Valeurs mobilières.	4.090 millions
Immeubles ruraux et urbains	3.335 millions

Et l'écart est en réalité plus grand, car il faut tenir compte de la fraude, plus facile à exercer sur les valeurs mobilières que sur les immeubles.

Nous avons vu précédemment que la valeur des immeubles urbains est sensiblement égale à celle des immeubles ruraux.

On peut donc affirmer que la terre paie tous les ans, en droits de mutations entre vifs auxquels ne sont pas assujettis les autres éléments de notre outillage national, la moitié de 131 millions soit, 65 millions et demi.

Les immeubles paient en outre divers autres droits d'enregistrement (baux, obligations, mainlevées, etc.) dont le total est de 41.496.000 francs.

La part des propriétés rurales dans ce chiffre peut être évaluée comme plus haut, à la moitié, soit 20.748.000 francs (1).

1. Il est en effet démontré que ces droits n'atteignent guère que les immeubles, soit pour les baux :

Baux de meubles	20.440 produisant.	135.000 fr.
Baux d'immeubles	3.040.000 produisant.	100.000 fr.
Prêts sur dépôts et consignations de meu-		

Les droits d'enregistrement pesant uniquement sur la terre s'élèvent donc à 65.500.000 fr.
20.748.000 fr.

Soit 86.248.000 fr.

Report d'impôts directs 290.430.000 fr.

Total 376.678.000 fr.

Ces 376 millions d'impôts frappant uniquement la terre donnent par tête d'habitant 9 fr. 80

Si l'on déduit ces 9 fr. 80 de l'impôt moyen s'élevant à 101 fr. 11 il reste comme charge moyenne. . . . 91 fr. 81

Et si l'on répartit sur les 8 millions de propriétaires du sol les 376 millions d'impôts, la charge annuelle s'élève pour chacun d'eux à. 47 fr.

Total. 138 fr. 81

Ce qui donne comme charge moyenne pour les cultivateurs le chiffre de 138 fr. 81 au lieu de 9 fr. 31 pour les autres contribuables.

§ 1. — *Charges fiscales par rapport au revenu*

Ainsi 376 millions d'impôts frappent uniquement et spécialement la terre, dont le revenu est évalué à

bles, 244 actes produisant en droits d'enregistrement 918 fr.

Prêts hypothécaires, 210.000 actes produisant en droits d'enregistrement. 11.347.000 fr.

Et en droits d'hypothèque 4.687.000 fr.

2 milliards, ce qui donne pour ces 2 milliards une charge distincte de 18 fr. 80.

Au lieu de 17,59 0/0, taux moyen de l'impôt, sur toutes les sommes de revenu le cultivateur paie donc en sus de tous les autres impôts auxquels il est assujetti 18,80 0/0.

A ces 18 fr. 80 doivent être ajoutés les droits de mutations à titre gratuit qui atteignent le chiffre de 60 millions pour les immeubles ruraux, soit 3 0/0 en sus. Nous obtenons déjà le chiffre de 21 fr. 80 0/0 du revenu des terres, chiffre qui se trouve porté à 22 fr. 80 0/0 si nous tenons compte des frais d'actes, incombant aux cultivateurs, soit 1 0/0 environ.

§ 2. — *Comparaison avec les charges qui pèsent sur les valeurs mobilières.*

Les valeurs mobilières paient annuellement pour droit de transmission (année 1908)	63.080.000 fr.
Droits de timbre.	36.054.000 fr.
Impôt sur le revenu ,	99.154.000 fr.
Impôt sur les opérations de bourse,	10.404.000 fr.
Droits de succession.	88.000.000 fr.
Droits de donation.	13.900.000 fr.

Le revenu des valeurs mobilières est évalué à :

Pour les valeurs soumises au droit de 4 0/0	1.676 millions
---	----------------

Rentes françaises	760 millions
Rentes et valeurs étrangères	1.000 millions

Total. 3.436 millions

Ce qui donne une charge de 11 fr. 08 o/o. A ce chiffre il nous faut ajouter les frais de courtage des agents de change évalués à 1 fr. 50 o/o

Et les frais de prêts sur garantie 2 fr. 31 o/o

Report 11 fr. 08 o/o

Ce qui nous donne le chiffre de. 14 fr. 89 o/o

Ainsi, alors que la terre paie 22 fr. 80 o/o de son revenu, les valeurs mobilières n'acquittent que 14 fr. 89 o/o. Il est vrai d'ajouter que depuis l'application de la loi de finances du 30 décembre 1908 qui a sensiblement majoré les taxes perçues sur les valeurs mobilières, le chiffre de 14 fr. 89 o/o doit se trouver augmenté.

Les résultats statistiques n'ont pu être encore fournis.

SECTION II

DES CHARGES GREVANT LES VENTES

D'IMMEUBLES RURAUX

Les mutations immobilières à titre onéreux sont grevées de charges fort lourdes du fait des droits d'enregistrement et des frais d'actes.

Et malgré la récente suppression des droits fixes de timbre et d'hypothèques, ces charges grèvent beaucoup plus lourdement les petites ventes immobilières que les ventes d'importance moyenne.

Cette improportionnalité, à vrai dire, n'est plus le fait du régime fiscal proprement dit.

Elle tient aux honoraires minima des notaires, aux frais d'expédition et de transcription qui sont souvent les mêmes, quelle que soit l'importance de l'immeuble vendu.

Les notaires perçoivent pour les ventes amiables des honoraires proportionnels, qui sont en général de 10/o avec un minimum de 5 francs. (Les honoraires diminuent progressivement au-dessus d'un certain chiffre.)

Dans certains ressorts de Cour d'appel, il est vrai, les notaires ont été autorisés à tempérer les droits sur les petites ventes et à ne pas tenir compte du minimum.

Lorsque la vente a lieu par adjudication publique, les droits perçus par le Trésor sont les mêmes, mais les honoraires du notaire sont infiniment supérieurs. Ils atteignent dans le ressort de la Cour de Paris, 3 fr. 50 0/o.

A ces honoraires vient s'ajouter, dans certaines études, un droit de négociation sur les ventes amiables réalisées par l'entremise du notaire rédacteur, qui

est de moitié du salaire proportionnel : ce qui porte les honoraires à 1 fr. 50 o/o.

D'autre part, quelle que soit l'importance de la vente, les notaires qui n'habitent point au chef-lieu d'arrondissement ont coutume de percevoir un droit de 1 franc pour port de pièces aux hypothèques.

Ce droit est destiné à les couvrir des frais d'envoi et de retour des pièces, et des honoraires de commission alloués à leur correspondant.

L'improportionnalité n'existe guère à l'heure actuelle que pour les ventes consenties moyennant un prix inférieur à 1.000 francs. Elle n'atteint donc que les mutations de petites propriétés rurales. Les immeubles urbains, nous l'avons vu en effet, ont une valeur en moyenne bien supérieure.

Dans ces conditions, il semble que le devoir de l'État, au nom de l'intérêt public, soit de faire disparaître cette improportionnalité criante et de dégrever les petites propriétés rurales en diminuant et même en supprimant dans certains cas les droits de mutation.

Tel était d'ailleurs l'objet d'une proposition de loi faite en 1903, par M. Violette, au nom de la commission de l'agriculture.

Charges actuelles pour une vente de :

	100	300	500	760	1.000	10.000	50.000	200.000
TRÉSOR								
Droit d'enregistre- ment, 7 o/o.....	7 »	21 »	35 »	53 20	70 »	700 »	3.500 »	14.000 »
Taxe hypothécaire, 0,25 o/o.....	0 25	0 75	1 25	1 90	2 50	25 »	125 »	500 »
NOTAIRE								
Papier minute.....	0 05	0 10	0 10	0 10	0 15	0 15	0 15	0 15
Papier expédition....	0 15	0 15	0 15	0 15	0 15	0 30	0 30	0 30
Honoraires à 1 o/o..	5 »	5 »	5 »	7 60	10 »	100 »	500 »	2.000 »
Rôles à 2 fr. suivant longueur de l'acte.	4 »	4 »	4 »	4 »	8 »	12 »	24 »	24 »
Vacation à la trans- cription.....	1 50	1 50	2 50	2 50	3 50	8 »	8 »	8 »
Droit de correspon- dance.....	1 »	1 »	1 »	1 »	1 »	1 »	1 »	1 »
HYPOTHÈQUES								
Dépôt.....	0 20	0 20	0 20	0 20	0 20	0 20	0 20	0 20
Transcription suivant longueur de l'acte.	0 80	0 80	0 80	0 80	1 60	2 40	4 80	4 80
État sur transcription.	1 »	1 »	2 »	2 »	2 »	12 »	60 »	100 »
Total.....	20 95	35 50	52 »	73 55	98 10	861 05	4.223 45	16.638 45
Pour cent.....	20 95	11 83	10 40	9 67	9 81	8 61	8 44	8 31
Pourcentage antérieur à 1905.....	24 43	12 89	10 98	10 »	10 61	8 61	8 38	7 96

SECTION III

DES CHARGES SUR LES VENTES ET PARTAGES JUDICIAIRES

Les comptes généraux de la justice civile nous apprennent que les ventes judiciaires sont, heureusement pour les contribuables, en diminution constante.

De 30.772 en 1890 elles ont passé à 23.988 en 1897. Elles étaient au nombre de 23.261 en 1908.

La répartition par nature des ventes faites en 1908 est indiquée dans le tableau ci après :

	NATURE DES VENTES	VENTES		TOTAL
		à la barre	devant notaire	
VENTES	Sur saisie imm. sans conversion	5.905	991	6.896
	— après conversion			
	Par suite de surenchère sur aliénation volontaire	607	5	612
	De biens de mineurs ou d'in- terdits	187	969	1.156
	Sur licitation entre majeurs ou majeurs et mineurs	4.211	7 467	11.678
	Biens dépendant de succes- sions bénéficiaires	292	1.096	1.388
	Biens dépendant de succes- sions vacantes	256	293	549
	Immeubles dotaux	14	6	20
	Biens de faillis	360	333	693
	Autres ventes judiciaires d'im- meubles	215	54	269
	Totaux	12.047	11.214	23.261

La répartition par importance des ventes judiciaires et des frais y afférents a été établie pour l'année 1897 de la manière indiquée au tableau ci-contre.
(*J. off.* 7 juillet 1900.)

Dans les frais figurant à ce tableau, ne sont pas compris les frais d'instance, lorsque la vente intervient à titre incident, ni la remise proportionnelle allouée aux avoués par l'article 11 du tarif du 10 octobre 1841 dans les ventes dont le prix d'adjudication est supérieur à 2000 francs, mais déduction est faite des dégrèvements prévus en l'article 3 et à l'article 4 de la loi du 25 octobre 1884.

Lors de cette enquête, il fut établi que pour les 19/20 des ventes, la durée des procédures n'excédait pas six mois, et que les procédures dépassant un an ne représentaient que 3 à 4 o/o du total.

Il est intéressant de rechercher quels sont exactement, dans le cas de vente sur licitation dans un partage aussi simple que possible, les divers frais exposés.

Nous supposerons la chose aussi simplifiée que possible : la succession ne comprend qu'un immeuble. Lorsque le prix d'adjudication est de 10.000 fr, les frais fixes sont :

Frais de jugement ordonnant la licitation.....	200 fr.
Frais de mise en vente dus par le vendeur sauf clause spéciale du cahier des charges.....	500
Frais du jugement d'homologation.....	150
Total.....	<u>850 fr.</u>

IMPORTANCE DES VENTES — Montant du prix d'adjudication	Nombre des ventes	Montant total des frais d'adjudication	MONTANT DES FRAIS		Montant total des frais	MOYENNE PAR VENTE		Montant moyen des frais par 100 fr. du prix
			payés en sus du prix	imputés sur le prix		du prix d'adju- dication	des frais	
500 fr. et moins. . . .	2 173	587 805	346 531	266 916	613 447	277	286	104 94
501 à 1.000.	2 152	1 612 793	284 143	400 287	684 430	749	318	42 46
1.001 à 2.000.	3 526	5 215 304	535 660	806 490	1 342 150	1 479	380	25 76
2.001 à 5.000.	5 867	19 284 156	1 381 759	1 631 715	3 013 474	3 287	513	15 64
5.001 à 10.000.	4 165	27 601 287	1 372 602	1 337 151	2 709 753	6 620	657	9 07
Plus de 10.000.	6 105	312 734 561	4 281 171	2 638 154	6 919 325	51 225	1 133	2 21
Totaux.	23 988	367 035 906	8 201 866	7 080 713	15 282 579	15 342	637	4 16

Les frais proportionnels comportent :

Les honoraires proportionnels du notaire à 10/0...	100 fr.
Droits d'enregistrement à 0,25 0/0 décimes compris.	25
	975 fr.

Les frais fixes et proportionnels dus par le vendeur sont donc de près de 10 0/0. En outre l'acquéreur supporte les frais de transcription et de levée d'état d'inscription, et les droits de mutation, soit 9 à 10 0/0 de frais.

Lorsque le prix d'adjudication n'est que deux mille dix francs (2.010 fr.).

Les frais fixes restent les mêmes.....	850 fr.
Les frais proportionnels sont de :	-
Honoraires du notaire.....	20 fr. 10
Enregistrement.....	5 fr. 50
	875 fr. 60

Les frais atteignent alors 43 fr. 76 du prix de vente. Et ils augmentent rapidement lorsque le prix d'adjudication est plus faible, par suite de l'existence des frais fixes irréductibles.

La loi du 23 octobre 1884, que nous avons étudiée plus haut, a remédié partiellement à ces inconvénients en simplifiant la procédure, et surtout en ordonnant la restitution par le Trésor pour les ventes de moins de 2.000 francs des droits perçus.

Lorsque le prix n'atteint pas 1.000 francs elle réduit

d'un quart les émoluments alloués en taxe aux agents de la loi.

Soit alors une vente de 2000 francs. Les frais fixes ne sont plus que de

Jugement ordonnant la licitation.....	200 fr.
Mise en vente.....	200 fr.
Homologation	150 fr.
	<u>550 fr.</u>

Les frais proportionnels sont les mêmes.

Honoraires 10/0.....	20 fr.
Droits d'enregistrement.....	5 fr.
	<u>575 fr.</u>

Soit un pourcentage de frais de 28,75.

Lorsque le prix d'adjudication est inférieur ou au plus égal à 1.000 francs, par suite de réduction d'émoluments, les frais de mise en vente tombent à..... 70 fr.

Jugement ordonnant la licitation.....	200 fr.
Homologation	150 fr.
	<u>420 fr.</u>

Minimum fixe des honoraires de notaire.....	20 fr.
Droits d'enregistrement.....	2 fr. 50
	<u>442 fr. 50</u>

La proportion est alors de 44 0/0.

Et ces frais sont absolument irréductibles : si le prix d'adjudication ne dépasse pas 440 francs, tout est absorbé, et il ne reste rien pour la succession.

QUATRIÈME PARTIE

Avant d'aborder l'étude des diverses réformes qui ont été proposées ces dernières années pour dégrever les mutations à titre onéreux d'immeubles ruraux, il semble qu'il soit utile de considérer la législation étrangère et les réformes qui y ont été apportées ou proposées au cours de ces dernières années.

CHAPITRE PREMIER

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

SECTION PREMIÈRE

LE RÉGIME AUTRICHIEN

Le régime fiscal des mutations immobilières a été entièrement remanié en Autriche-Hongrie par l'ordonnance du 16 août 1899 qui a établi, particulière-

ment pour les mutations à titre onéreux, un tarif progressif différent suivant les liens de parenté qui unissent l'acquéreur et le vendeur, et qui a dégrevé en outre dans de fortes proportions les mutations d'immeubles ruraux exploités par les propriétaires ou par leur famille.

Cette ordonnance fait une place à part au point de vue du tarif aux transmissions qui s'opèrent entre les personnes désignées au n° 1 de l'article 1^{er}, parents ou alliés.

Les transmissions qui s'opèrent des parents aux enfants légitimes ou naturels, ou à leur postérité ou inversement, des parents aux personnes qui contractent mariage avec leurs enfants ou qui sont déjà unis à ceux-ci par le mariage, des beaux-pères ou belles-mères aux beaux-fils et belles-filles, et des parents aux enfants adoptifs, celles qui ont lieu entre époux ni divorcés ni séparés, entre fiancés par contrat de mariage...

Pour celles-ci le tarif progressif est de 1 0/0 pour les valeurs n'excédant pas 30.000 couronnes, et de 1 1/2 0/0 pour les valeurs supérieures à 30.000 couronnes (1).

Pour les transmissions qui s'opèrent entre personnes autres que celles désignées au n° 1, le tarif, plus élevé au début, progresse en outre plus rapi-

1. La couronne vaut à peu près 1 fr. 044.

dement. Il est de 3 o/o pour les valeurs n'excédant pas 10.000 couronnes, de 3 1/2 o/o pour les valeurs excédant 10.000 couronnes, sans atteindre 40.000 couronnes, et de 4 o/o pour les valeurs supérieures à 40.000 couronnes.

Lorsque la transmission porte sur un bâtiment occupé en totalité ou en partie par le propriétaire, ou sur des immeubles consacrés à l'agriculture et exploités par le propriétaire ou par sa famille avec ou sans le concours de domestiques ou de journaliers, ou sur des immeubles de cette nature qui n'échappent à une pareille exploitation que parce qu'ils sont frappés de saisie ou que le propriétaire est en tutelle ou en curatelle, le législateur, considérant qu'il y a là une situation particulièrement digne d'intérêt, a édicté des tarifs spéciaux qui dégrèvent dans une proportion importante les petits immeubles.

1° Lorsque la transmission s'opère au profit de l'une des personnes désignées au n° 1 de l'article premier, il n'est rien dû si la valeur de l'immeuble n'excède pas 45.000 francs.

Si cette valeur excède 5.000 couronnes sans atteindre 10.000, il est dû 1/2 o/o. Au-dessus de ce chiffre, les tarifs généraux redeviennent applicables ;

2° Lorsque la transmission a lieu au profit de personnes autres que celles désignées au n° 1 de l'article, il est dû moitié des droits portés au tarif général pour les immeubles dont la valeur n'excède

pas 5.000 couronnes. Pour les valeurs supérieures à 5.000 couronnes sans atteindre 10.000 couronnes, le droit est des trois quarts des droits ordinaires.

Nous trouvons ainsi, dans cette législation, le principe d'un dégrèvement fiscal appliqué uniquement aux mutations de faible importance, et principalement aux petits immeubles ruraux. C'est dans ce sens, semble-t-il, qu'il faudrait orienter la réforme nouvelle puisque les nécessités budgétaires s'opposent à un dégrèvement général de toutes les mutations rurales.

Cette nouvelle législation prête d'ailleurs fort peu à la fraude. Le législateur a en effet prévu la fraude au paragraphe 2 de l'article 4. Et il décide que :

Si la valeur totale des immeubles ou parts d'immeubles transmis dans le cours d'une année en vertu d'opérations entre vifs, par le même cédant au même cessionnaire, dépasse la valeur limitée qui sert de base à l'application de la taxe pour l'une de ces transmissions, c'est la valeur totale qui doit être prise pour base du calcul de ces droits ; il ne doit pas être fait application, à l'égard de cette transmission, du tarif proportionnel plus faible ou de l'exemption dont elle aurait pu profiter.

Dans ces conditions, il semble difficile pratiquement de vendre en une ou plusieurs fois une propriété de quelque importance pour bénéficier des divers

dégrèvements établis par l'ordonnance de 1899. Les dissimulations seules sont désormais possibles, quoique fort scabreuses dans leurs conséquences.

SECTION II

LES DÉGRÈVEMENTS EN BELGIQUE

Les transmissions immobilières à titre onéreux supportent en Belgique, comme en France, un droit d'enregistrement et un droit de transcription. Ces droits sont respectivement de 5 fr. 40 et de 1 fr. 30 o/o, soit au total 6 fr. 70 o/o, taux à peu près égal au nôtre.

Par dérogation à la règle générale, une loi du 9 août 1889 a réduit ces droits de moitié pour les acquisitions d'habitations ouvrières. Et dès 1897, ces dispositions ont été étendues sous certaines conditions aux acquisitions de petites propriétés rurales (1).

Aux termes de la loi du 21 mai 1897, le droit d'enregistrement est réduit à 2 fr. 70 o/o, et le droit de

1. En France, la législation spéciale aux habitations ouvrières ou habitations à bon marché facilite la constitution et le fonctionnement des sociétés de construction d'habitations à bon marché. Mais elle n'exonère pas des droits de mutation; le paiement de l'impôt peut simplement être fractionné. (Loi du 30 septembre 1894, article 10.)

transcription hypothécaire à 0 fr. 65 o/o pour les ventes de la propriété d'immeubles ruraux dont le revenu cadastral n'excède pas 200 francs (art. 1^{er}).

Mais, et c'est là une différence profonde de la loi belge avec les dispositions successivement soumises au Parlement français, le bénéfice du tarif réduit n'est pas indifféremment applicable à toutes les transmissions dont l'importance ne dépasse pas le maximum prévu. Pour éviter la fraude, et ne favoriser que ceux qui ne sont pas encore propriétaires, ou du moins qui ne sont propriétaires que d'un très faible contingent d'immeubles, la loi décide que la réduction n'est pas applicable :

1^o Si la vente a pour objet une part indivise ;

2^o Si l'acquéreur ou son conjoint possède en toute propriété la totalité ou portion indivise d'un ou de plusieurs immeubles dont le revenu cadastral, pour la totalité ou pour la portion indivise, forme avec celui de l'immeuble acquis un total supérieur à 200 francs.

On considère donc bien plutôt la situation générale de l'acquéreur, que l'importance du prix de l'immeuble, et le bénéfice de la réforme ne peut profiter aux gros propriétaires qui s'agrandissent progressivement, par l'adjonction à leurs propriétés de petites parcelles voisines.

Cette réforme a une portée particulièrement importante en Belgique, où le morcellement et la très

petite propriété sont plus répandus que nulle part ailleurs (1).

D'autre part, afin d'exclure du bénéfice de la réforme ceux pour qui l'acquisition de propriétés immobilières ne constitue qu'un placement d'argent ou une spéculation, les réductions de droit ne sont irrévocablement acquises que tout autant que, sauf le cas de force majeure, l'acquéreur, son conjoint, son descendant ou le conjoint de celui-ci, exploitera l'immeuble lui-même dans les dix-huit mois de l'acquisition.

Et cette exploitation doit être un fait réel et constant. Si, après s'être mis en règle en apparence avec les prescriptions de la loi, par un simulacre de mise en œuvre vers l'époque de l'expiration du délai de dix-huit mois, l'acquéreur s'avisait de remettre sa propriété à bail avant que la prescription biennale ne fut acquise, l'Administration pourrait prouver la collusion et poursuivre l'exercice des droits du Trésor.

L'article 4 de la loi énonce les justifications qui

1. Les statistiques rurales neméritent, de l'aveu même des Belges, qu'une créance très limitée. Mais cependant il en ressort que la propriété est deux fois plus morcelée qu'en France. La contenance moyenne d'une cote foncière qui est de 3 Ha. 81 en France, est en Belgique de 2 hectares. Enfin les exploitations de moins de 40 hectares étaient en 1895 au nombre de 824.000 sur 829.000. Les exploitations de 10 hectares sont les plus nombreuses.

devront être fournies à l'appui de la demande d'application du tarif réduit.

Ce sont : un extrait de la matrice cadastrale de l'immeuble acquis, et l'énonciation dans l'acte que l'acquéreur ou son conjoint ne possède pas en propriété la totalité ou une portion indivise d'un ou de plusieurs immeubles dont le revenu cadastral, pour la totalité ou pour la portion indivise, forme avec celui de l'immeuble acquis un total supérieur à 200 francs ; et que l'acquéreur entend exploiter par lui-même l'immeuble acquis, ou qu'il entend le faire exploiter par telle personne désignée rentrant dans la catégorie de celles visées par le premier alinéa de l'article 3.

Ces énonciations peuvent être faites aussi dans une déclaration exempte de timbre, signée par l'acquéreur ou en son nom par le notaire, et annexée à l'acte avant l'enregistrement.

En cas d'inexactitude de la mention ci dessus, il sera dû, outre les droits simples, une amende égale au supplément de droit d'enregistrement exigible sur le contrat de vente.

Il en sera de même au cas d'inexécution des conditions auxquelles l'article 3 subordonne le maintien de la réduction des droits (art. 6 § 1 et 2).

La prescription pour la demande des suppléments de droits et de l'amende est, dans le cas du premier alinéa de l'article 6, de deux années à compter du

jour de l'enregistrement de l'acte ; dans le cas du deuxième alinéa, le délai de deux ans court à compter du dernier jour du délai de dix-huit mois (art. 7).

SECTION III

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

La législation fiscale du grand-duché de Luxembourg a pour base, en matière d'enregistrement, la loi française du 22 frimaire an VII. Le taux du droit de mutation était donc à l'origine de 4 o/o, plus le droit de transcription de 1,50 o/o, soit 5,50 o/o.

Une loi du 22 mai 1892, contenant un article unique, a réduit de moitié le taux du droit d'enregistrement.

ARTICLE PREMIER. — A partir du 1^{er} janvier 1873, le principal des droits d'enregistrement à percevoir du chef des transmissions immobilières énumérées à l'article 69 § 7 n. 1 à 6 inclusivement de la loi du 22 frimaire an VII est réduit de 4 o/o à 2 o/o.

SECTION IV

LA TAXATION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES EN ALLEMAGNE

On s'est beaucoup préoccupé, en Allemagne, depuis quelques années, d'introduire sous le nom de *Wert-*

zuwachsteuer un nouvel impôt destiné à frapper l'augmentation de valeur, la plus-value des propriétés immobilières.

Pour établir cet impôt on fait deux parts de la plus-value. La première est celle qui a pour cause les améliorations apportées aux terrains ou aux constructions par le propriétaire, celle qui provient du fait de ce dernier : ce n'est pas elle que doit atteindre la taxation nouvelle. La seconde est celle qui ne provient pas précisément du fait du propriétaire, mais plutôt des circonstances. Stuart Mill l'a qualifiée *unearned increment*. Elle est due par exemple à l'augmentation de la population dans la région où la propriété est située, au percement de voies de communication dans cette région, etc. ; c'est sur cette partie de la plus-value que porte le *Wertzuwachsteuer*.

Les auteurs de la loi française du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais s'appuyaient d'ailleurs sur le même principe en rédigeant l'article 30 ainsi conçu :

Lorsque par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable

augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité, qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elle aura acquis.

Le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet.

Ces dispositions ne sont malheureusement guère appliquées.

Les gouvernements et les conseils municipaux allemands, frappés des abus et des inconvénients de la spéculation immobilière, ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet dans les exposés des motifs des projets de loi ou des ordonnances fiscales ayant trait à ces taxes sur les plus-values.

La taxe sur les plus-values immobilières a été instituée jusqu'ici au profit de l'État, dans la possession allemande de Kiao-Tchéou, et comme taxe municipale, dans plusieurs villes importantes telles que Francfort-sur-le-Mein, Cologne, Gelsenkircher.

Les plus-values se produisant surtout dans les villes, il était naturel que la *Watzwachsteuer* fut envisagée d'abord comme une taxe municipale. Ainsi que nous allons le voir, l'impôt sur les plus-values immobilières est perçu à Kiao-Tchéou, à Francfort et à Cologne, sous forme de taxe additionnelle à l'impôt sur les mutations.

§ 1. — *Son application à Kiao-Tchéou*

Le gouvernement impérial expliquait son projet dans l'exposé des motifs joint aux ordonnances fiscales de 1898, de la manière suivante :

Si la valeur du sol n'augmente pas dans l'année, le gouvernement n'en prend pas une part. Si elle augmente par le fait de circonstances qui ne sont pas l'œuvre des propriétaires, qui tiennent à l'essor de la ville créé par l'activité du gouvernement, ou par celle de la collectivité, le gouvernement, ou la collectivité (leurs intérêts fiscaux sont identiques), doivent se réserver une part de l'augmentation de valeur. Il paraît très modéré que le gouvernement se contente d'un tiers, et abandonne les deux autres tiers aux particuliers.

Les ordonnances de 1898 peuvent se résumer ainsi :

1^o Le gouvernement possède un droit de préemption pour l'achat de tous les terrains ;

2^o D'après l'article 3 de l'ordonnance fiscale, et d'après l'article 8 de l'ordonnance relative à l'acquisition des terres, il est prélevé un impôt foncier de 6 o/o de la valeur du sol ;

3^o Lors des changements de propriétaires, il est perçu un impôt de mutation de 2 o/o de la valeur du sol ;

4° Une partie de l'augmentation de la valeur doit revenir au gouvernement.

ART. 6. — Les acquéreurs s'obligent à remettre au gouvernement, lors d'une nouvelle transmission de la propriété foncière acquise par eux, 33 $\frac{1}{3}$ o/o du bénéfice net qu'ils réaliseront. Cette obligation sera inscrite au livre foncier (2^e partie) comme une limitation permanente de la propriété.

Dans ce but, les propriétaires ont à faire connaître au gouvernement, avant chaque aliénation nouvelle, le prix auquel ils sont disposés à vendre le terrain. Dans le calcul du bénéfice net, on déduit, d'après les indications du vendeur, la valeur de toutes les améliorations apportées par lui à la propriété foncière, ainsi que les intérêts à 6 o/o du prix demandé pour la vente prochaine.

Les indications du vendeur peuvent être soumises à l'examen d'une commission composée de 2 fonctionnaires et de 2 autres personnes résidant à Kiao-Tchéou. Les décisions de la commission servent de base à la détermination définitive du bénéfice net.

Le gouvernement se réserve le droit de préemption pour l'achat des biens-fonds aux prix indiqués par le propriétaire.

En outre, le gouvernement s'est réservé le droit de taxer au bout de vingt-cinq années la plus-value

des propriétés qui n'auraient fait l'objet d'aucune mutation.

ART. 7. — Pour les biens-fonds qui n'auraient pas changé de propriétaire par vente volontaire dans l'espace de vingt-cinq années, le gouvernement se réserve le droit d'appliquer une taxe spéciale, une fois payée, qui ne doit pas dépasser le bénéfice net dont il est parlé à l'article 6.

La valeur des biens-fonds doit être déterminée dans ce but par la commission spéciale prévue au même article 6.

Les résultats financiers de cette réglementation fiscale n'ont pas été très brillants.

Cela tient principalement à ce que le mouvement de la propriété foncière entre les particuliers est relativement faible : la plupart des acheteurs peuvent en effet acquérir encore directement du fisc des terrains qui n'ont pas été précédemment aliénés.

Mais on peut soutenir que la législation de la colonie a atteint son but, qui était d'empêcher une spéculation foncière malsaine, et de retenir des terrains suffisants en possession de la collectivité pour satisfaire les besoins de terre successifs des colons.

§ 2. — Son application à Francfort-sur-le-Mein

A Francfort, la législation fiscale tend d'une part à s'opposer à la spéculation, et d'autre part à com-

battre l'immobilisation de la propriété foncière dans cette ville et dans ses environs. Les terrains étaient en effet groupés entre les mains d'un petit nombre de propriétaires qui profitaient largement du monopole de fait dont ils étaient investis, et ne se souciaient pas d'aliéner leurs biens-fonds. De là l'introduction dans l'ordonnance fiscale du 19 février 1904 de l'article 3, qui frappe de surtaxes progressives ajoutées à l'impôt sur les mutations, les propriétés qui ont été plus de vingt ans entre les mains du même propriétaire.

Les principales dispositions de l'ordonnance relative à l'impôt sur les plus-values sont les suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Pour tout bien-fonds ou partie de bien-fonds situé dans la circonscription municipale de Francfort, tout changement de propriétaire qui ne provient pas directement d'un cas de succession, est soumis à une taxe municipale de 2 o/o de la valeur calculée selon l'article 2 (prix d'acquisition).

A cet impôt viennent s'ajouter des surtaxes dans le cas où plus de *vingt années* se sont écoulées depuis le dernier changement de possesseur s'il s'agit d'une propriété *bâtie*, et dans le cas où plus de *dix années* se sont écoulées s'il s'agit d'une propriété foncière *non bâtie*.

Ces surtaxes consistent en 1 o/o du prix d'acquisition et s'élèvent à :

1° Pour les biens-fonds bâtis :

1	0/0 après une durée de	20 à 30 ans
1 1/2	0/0 —	30 à 40 —
2	0/0 —	plus de 40 —

2° Pour les biens fonds non bâtis :

1	0/0 après une durée de	10 à 20 ans
2	0/0 —	20 à 30 —
3	0/0 —	30 à 40 —
4	0/0 —	40 à 50 —
5	0/0 —	50 à 60 —
6	0/0 —	plus de 60 —

Enfin, l'article 4 de l'ordonnance établit un impôt sur la plus-value de la propriété immobilière.

Si depuis le dernier changement de propriétaire, il s'est écoulé un laps de temps inférieur à cinq années pour les propriétés bâties et dix années pour les propriétés non bâties, et dans le cas où il existerait une augmentation de valeur d'au moins 30 0/0 relativement au précédent prix d'achat, y compris les frais prévus à l'article 5, une surtaxe sera levée en plus de l'imposition prévue à l'article premier.

Cette surtaxe s'élève à :

5 0/0 de la plus-value quand elle s'élève à	30-35 0/0
6 0/0 —	à 35-40 0/0

7 o/o	—	à 40-45 o/o
8 o/o	—	à 45-50 o/o
9 o/o	—	à 50-55 o/o
10 o/o	—	à 65-60 o/o

et ainsi de suite avec augmentation de surtaxe de 1 o/o par chaque 5 o/o de plus-value jusqu'au taux maximum de 25 o/o.

L'article 5 dit qu'on doit comprendre dans le prix d'achat primitif les améliorations permanentes apportées par le propriétaire, les frais de viabilité, et pour les propriétés non bâties les pertes d'intérêts ; et il définit la plus-value : la différence entre le prix auquel la propriété a été transmise antérieurement y compris les frais précités, et le prix auquel elle est transmise présentement.

La personne qui vend et celle qui achète sont solidairement tenues du paiement de l'impôt et des surtaxes.

Mais le vendeur est seul tenu au paiement de la taxe sur la plus-value.

§ 3. — *Son application à Cologne*

Pour trouver des ressources correspondant à l'accroissement de ses dépenses, la municipalité de Cologne, en 1905, proposa diverses nouvelles taxes

et en particulier un impôt sur les plus-values immobilières. L'exposé des motifs s'exprimait ainsi au sujet de cette nouvelle taxe : l'impôt sur les plus-values doit être considéré au point de vue social, et doit servir à juguler la spéculation sur la propriété foncière qui a pour la collectivité une action si néfaste.

Les principaux articles de l'ordonnance fiscale énumérés ci-dessous nous donnent une idée exacte du régime municipal des mutations.

ARTICLE PREMIER. — Quiconque acquiert, par suite d'une aliénation ou d'une vente aux enchères forcées, la propriété d'un bien-fonds bâti ou non bâti, doit acquitter une taxe communale de 2 o/o de valeur du bien-fonds acquis.

Si le vendeur d'un bien-fonds a acquitté un impôt sur la plus-value, l'acquéreur doit être autorisé à faire entrer l'impôt ainsi payé en ligne de compte dans le calcul de l'impôt de mutation dont il est redevable pour l'acquisition de ce bien.

Cependant la somme à déduire de ce chef ne doit pas dépasser 50 o/o de celle dont il est lui-même redevable...

.....

ART. 3. — En plus de l'impôt fixé par l'article premier, pour toute transmission de propriété d'un bien-fonds bâti ou non bâti effectuée dans les conditions prévues par l'article premier, une taxe spéciale (impôt sur la plus-value) est

prélevée sur le vendeur, conformément aux dispositions suivantes.

ART. 4. — Le calcul de cette taxe a pour base la plus-value acquise par la propriété.

Est considérée comme plus-value, la différence entre le dernier prix d'acquisition augmenté des frais prévus en l'article 5, et le prix actuel d'aliénation, déduction faite des frais prévus par l'article 5.

ART. 5. — Il faut ajouter au dernier prix d'acquisition

a) Pour les biens-fonds non bâtis, les intérêts à 4 o/o du dernier prix d'achat depuis l'époque du paiement ou bien les intérêts de ce même prix sans intérêts composés jusqu'à la conclusion du contrat de vente actuel ;

b) Toutes les dépenses dont il est justifié pour améliorations du bien-fonds, notamment les dépenses de viabilité ainsi que les frais de construction et de reconstruction des bâtiments, y compris les intérêts de la construction, et les honoraires de l'architecte, si ceux-ci n'ont pas été couverts par les indemnités allouées à raison des contrats d'assurances. Pour les dépenses de viabilité, il faut compter les intérêts à 4 o/o sans intérêts composés ;

c) 5 o/o du dernier prix d'achat comme compensation pour les frais d'acquisition (timbres, mutations, frais d'actes, frais judiciaires, cautions, etc.).

ART. 6. — Une plus-value de 10 o/o reste dans tous les cas exempte d'impôts.

Pour la détermination du taux de l'impôt, c'est

toute la plus-value, y compris la fraction non imposable qui sert de base.

La plus-value supérieure à 10 o/o est imposée ainsi qu'il suit :

10 o/o pour une plus-value supérieure à 10 o/o et allant à 20 o/o ;

11 o/o pour une plus-value supérieure à 20 o/o et allant à 30 o/o ;

12 o/o pour une plus-value supérieure à 30 o/o et allant à 40 o/o ;

.

24 o/o pour une plus-value supérieure à 150 o/o et allant à 160 o/o ;

25 o/o pour une plus-value supérieure à 160 o/o, sans limitation.

Ces taxes ne sont cependant appliquées qu'autant que cinq années au plus se sont écoulées entre la précédente transmission et la transmission actuelle.

Si ce laps de temps est supérieur à cinq années et inférieur à dix années, il n'est prélevé que les deux tiers des taxes sus-indiquées ; s'il est supérieur à dix années il n'est prélevé qu'un tiers.

Dans le cas où le prix de vente et la valeur courante d'un bien-fonds non bâti ne sont pas supé-

rieurs à 0 mark 60, le mètre carré au moment de la transmission actuelle, la plus-value n'est pas imposée.

L'article 7 prévoit un certain nombre de cas où la spéculation n'étant plus à craindre, l'impôt n'a pas sa raison d'être et ne doit pas être perçu.

ART. 8. — Le débiteur de l'impôt prévu par l'article 1^{er} est l'acquéreur. C'est le vendeur qui doit l'impôt établi par l'article 6.

§ 4. — *Possibilités d'application en France*

Ces principes fiscaux pourraient, semble-t-il, être appliqués en France : les surtaxes à l'impôt de mutation, sur les terres qui sont restées plus d'un certain laps de temps entre les mains du même propriétaire, sont parfaitement justifiées, et pourraient peut-être constituer l'une des recettes susceptibles de permettre le dégrèvement des mutations de petites propriétés rurales.

Aurait le même but, s'il était toutefois manié avec suffisamment de prudence, l'impôt sur les plus-values immobilières, quoiqu'on ne puisse guère en espérer des résultats vraiment intéressants. La spéculation immobilière est en effet fort rare en France, sauf dans les grands centres. Elle ne se pratique vraiment qu'à Paris et dans la banlieue.

CHAPITRE II

LÉGISLATION FRANÇAISE

LES PROJETS DE RÉFORME

La question du dégrèvement des mutations de petits immeubles ruraux n'est point nouvelle.

Il y a de longues années qu'elle préoccupe nos corps constitués, et elle a fait l'objet de nombreuses propositions de loi dans ces vingt dernières années.

Les conseils généraux émettent depuis plus de trente ans des vœux tendant à la réduction des droits de mutations immobilières tant à titre gratuit ou onéreux que par décès, et plus spécialement à l'abaissement des tarifs de droits de vente au profit de la petite propriété rurale.

Gard.....	19 août 1882
Gers.....	19 août 1885
Meurthe-et-Moselle.....	Session de 1887
Haute-Loire.....	19 août 1891
Hautes-Pyrénées.....	18 août 1891
Seine-Inférieure.....	session de 1891
Gironde.....	10 septembre 1891
Gers.....	21 août 1894
Lot.....	21 août 1895
Nord.....	24 août 1895
Conseil d'arrondiss. de Bourges..	19 septembre 1904

A ces vœux et propositions, il a toujours été répondu que la situation budgétaire ne permettait pas de consentir ce sacrifice sans compensation. Et la question des taxes de remplacement n'a guère été agitée jusqu'ici.

C'est le même motif qui a fait écarter la proposition qui fut faite au Parlement en 1885, lors de la discussion du tarif général des douanes.

Dans la séance de la Chambre des députés du 19 février 1885, MM. Casimir Périer, Jules Roche, Ballue et Lelièvre avaient demandé, sous forme de contre-projet aux propositions du gouvernement, d'augmenter la taxe des alcools, et d'employer le produit de cette majoration à supprimer les décimes et demi-décimes en matière de transmission d'immeubles ruraux à titre onéreux.

ARTICLE 5 DE LA PROPOSITION. — A partir du 1^{er} janvier 1886, sont et demeurent supprimés en matière de transmissions d'immeubles ruraux entre vifs et à titre onéreux, le décime établi par la loi du 22 prairial an VII, le décime établi par la loi du 23 août 1871 et le décime établi par la loi du 30 décembre 1873. (*Journ. off.*, 20 février 1885, p. 244).

Ce projet fut repoussé quoique ses auteurs aient indiqué les ressources qui devaient faire face au déficit résultant de son application.

SECTION PREMIÈRE

LE PROJET DE LOI BURDEAU EN 1894 ET LES DIVERSES MODIFICATIONS PAR LUI SUBIES AVANT LE VOTE DU 25 FÉVRIER 1901

§ 1. — *Le Projet et ses transformations*

Depuis 1885, le mouvement des mutations immobilières à titre onéreux était de moins en moins important. Le gouvernement s'inquiéta bientôt de cette situation, et en 1894, M. Burdeau, ministre des Finances, déposait sur le bureau de la Chambre, le 8 février, un projet de loi portant modification du régime fiscal en matière de transmission à titre onéreux d'immeubles ruraux, de successions et de mutations de nue propriété et d'usufruit.

Ce projet longuement discuté, et plusieurs fois remanié, ne devait malheureusement aboutir en 1901 qu'en ce qui concerne le régime des successions et des démembrements de propriété.

Le dégrèvement des mutations à titre onéreux d'immeubles ruraux devait avoir pour résultat, dit M. Burdeau dans son exposé des motifs,

en dégrevant les transactions immobilières, de rendre à la

propriété rurale la mobilité et la vie qui, sous l'influence de droits successifs, font presque complètement défaut aujourd'hui.

Ce projet était d'ailleurs annoncé dès 1893 dans la déclaration faite par le gouvernement, à la Chambre, le 4 décembre. On trouve en effet dans cette déclaration le passage suivant :

Demander à un relèvement modéré en ligne directe des droits de succession, les ressources suffisantes pour défalquer le passif dans le calcul des taxes à acquitter, et pour dégrever sensiblement les ventes d'immeubles. Relever le courage, seconder les efforts de cette vaillante démocratie rurale qui est une des sources les plus fécondes de richesse pour le pays, et de force pour les institutions républicaines, nous apparaît comme un devoir impérieux.

Le projet de loi limitait l'effet du dégrèvement aux mutations d'immeubles ruraux, mais n'établissait point de distinctions entre les petites et les grosses ventes.

Pour accorder aux immeubles urbains le même traitement qu'à la propriété rurale, disait M. Burdeau dans l'exposé des motifs, il aurait fallu, ou majorer à l'excès les taxes de compensation qui assurent l'équilibre du projet, ou réduire dans des proportions notables le dégrèvement dont est appelée à bénéficier la propriété rurale ; dans ce dernier

cas, la réforme trop restreinte resterait également inefficace pour les deux catégories d'immeubles, et n'en serait pas moins préjudiciable au Trésor.

D'ailleurs, il est certain que la propriété urbaine est loin de traverser une crise aussi aiguë que la propriété rurale, et il faut d'autre part reconnaître, avec le législateur allemand, que dans les grands centres elle a acquis une plus-value dont l'État serait peut-être fondé à réclamer une part, si minime soit-elle.

Enfin, dit M. Burdeau, et tel est précisément le point sur lequel nous aurons, semble-t-il, à nous prononcer, il ne paraît ni possible, ni désirable, de favoriser les petites ventes par un tarif réduit : tout d'abord l'abaissement notable du tarif général en ce qui concerne les immeubles ruraux diminue singulièrement l'intérêt de la question. D'autre part, dans un très grand nombre de cas, cette mesure qui a déjà le grave inconvénient de porter atteinte au principe de la proportionnalité (il n'était point encore question du tarif progressif des successions), ne serait pas justifiée. En effet, la faible importance de la vente ne prouve nullement que la situation des contractants mérite un intérêt particulier, car dans un pays où la propriété est aussi morcelée qu'en France, il n'existe aucune relation entre la faible valeur de l'objet de la transaction, et l'état de fortune des parties contractantes. En d'autres termes, c'est une erreur de croire que les petits achats soient faits en règle générale par des petits propriétaires, et c'est souvent au contraire par des annexions suc-

cessives de parcelles, que la grande propriété se reconstitue.

Enfin, la diversité du tarif aurait pour conséquence inévitable d'accroître le nombre des dissimulations de prix, au grand détriment du Trésor et des particuliers eux-mêmes, qui sont souvent les premières victimes de leurs propres agissements.

La fraude serait d'autant plus redoutable qu'à raison du peu d'importance de chaque affaire, il serait à peu près impossible de la constater et de la combattre.

Le projet supprimait les deux décimes et demi existant sur les droits de mutation, et abaissait à 3,75 o/o pour les ventes et soultes d'échanges, et à 3 o/o pour les licitations et retours de partages, les droits qui frappent les immeubles ruraux.

Pour les ventes d'immeubles urbains le droit était fixé à 6,50 o/o sans décimes.

La commission chargée de l'examen du projet de loi fut amenée à formuler une nouvelle proposition de loi qui s'écartait très sensiblement, sur le point qui nous occupe, du projet du gouvernement.

Dans cette nouvelle proposition, la commission, admettant le dégrèvement du droit d'enregistrement pour les ventes immobilières, ramenait à 3 o/o pour les immeubles ruraux, et à 5 o/o pour les immeubles urbains, les taux de 3,75 et 6,50 o/o fixés dans le projet du 8 février 1894.

De plus, réforme grosse de conséquences et diffi-

cile surtout à faire fonctionner, elle abrogeait l'article 54 de la loi du 28 avril 1816 aux termes duquel :

Dans tous les cas où les actes sont de nature à être transcrits au bureau des hypothèques, le droit est augmenté de 1/2 o/o, et la transcription ne donne plus lieu à aucun droit proportionnel.

Et elle décidait que les transcriptions se feraient sur des registres non timbrés, soit dans les bureaux des receveurs, soit dans ceux des conservateurs.

L'adoption de l'ensemble des propositions de la commission aboutissant, d'après les calculs effectués, à une perte annuelle pour le Trésor de 16 millions, M. Poincaré, ministre des Finances, déposa au nom du gouvernement un nouveau projet de loi qui restait muet sur la réforme fiscale des droits de mutation.

Ici encore les nécessités budgétaires ne permettaient point au gouvernement de s'associer aux propositions de réforme. Le produit du relèvement et de l'établissement des taxes progressives en matière de mutation par décès devait en effet être employé, en 1895, à combler l'écart prévu entre les recettes et les dépenses. Telle fut d'ailleurs la raison pour laquelle le projet, sur la demande du ministre, fut renvoyé par la Chambre non plus à une commission spéciale, mais à la commission du budget.

La commission du budget, sans reprendre cepen-

dant le projet de loi Burdeau, ajouta au projet du gouvernement une disposition dégrevant les petits immeubles ruraux, et en demanda la compensation à une progression plus rapide du taux des droits de mutation par décès. Aux termes de cette disposition, le taux des droits de mutation perçus sur les ventes d'immeubles ruraux de moins de 1.000 francs était réduit de 6,88 o/o à 1 o/o.

Mais, le ministre des Finances ayant fait valoir de nouvelles considérations, la commission, consentit, pour arriver à un accord, à relever le nouveau tarif à 2 o/o sans décimes.

Le projet de loi était ainsi conçu :

ART. 12. — Les droits d'enregistrement applicables aux ventes d'immeubles, et aux autres actes énumérés au paragraphe 5 n° 3 et au paragraphe 7 n°s 1, 2, 3, 4, 5 et 6 de l'article 69 de la loi du 22 frimaire an VII, sont réduits à 2 o/o, et affranchis de tout décime lorsqu'il s'agit de biens ruraux et que la valeur assujettie au droit de mutation n'excède pas 1.000 francs pour un même acquéreur.

En aucun cas, la perception du droit de mutation à titre onéreux, et du droit de transcription exigé en vertu de l'article 54 de la loi du 28 avril 1816, ne pourra excéder 2 o/o pour les immeubles ruraux dont la valeur n'excède pas 1.000 francs.

Ce n'était d'ailleurs pas arbitrairement que la commission du budget limitait aux mutations n'excé-

dant pas 1.000 francs l'effet du nouveau dégrèvement. En consultant les statistiques de l'année 1890, elle avait constaté que le nombre des ventes d'immeubles n'excédant pas 1.000 francs entraient pour plus de moitié dans le nombre annuel des ventes d'immeubles. Sur 738.000 ventes relevées en moyenne annuellement à cette époque, plus de 40.000, représentant une valeur de 140 millions, concernaient des immeubles de cette catégorie.

Et la commission, admettant que les immeubles ruraux entrent pour les deux tiers dans les ventes d'immeubles, estimait la proportion plus forte — les trois quarts environ — lorsqu'il s'agit de ventes de moins de 1.000 francs. Les immeubles urbains d'une aussi minime valeur sont en effet peu nombreux.

Nous avons vu d'ailleurs qu'en 1894 notamment, sur 574.174 ventes d'immeubles ruraux, nombre infiniment supérieur à celui prévu par la commission, 425.925 ont été consenties pour des prix inférieurs à 1.000 francs.

Dans ces conditions, le dégrèvement proposé favorisait tous les petits propriétaires ruraux, et ne grevait le budget que d'une somme de 6 millions, au lieu des 46 millions que l'adoption de la réforme proposée par M. Burdeau aurait coûtés à l'État.

Malheureusement, le projet tout entier fut remanié plusieurs fois encore, et lorsqu'en 1901 M. Caillaux, ministre des Finances, l'incorpora dans la loi de

finances, le dégrèvement des petites mutations d'immeubles ruraux n'y figurait plus.

§ 2. — *Les amendements*

Au cours des six longues années pendant lesquelles il fut conçu, étudié et remanié, ce projet de loi fut l'objet de très nombreux amendements, aussi bien en ce qui concerne le dégrèvement que nous étudions, que relativement à la déduction du passif et au relèvement des tarifs de mutations par décès.

Le 13 novembre 1894, un amendement fut présenté en effet par M. Boudenoot, tendant à incorporer dans le projet du gouvernement le dégrèvement des mutations rurales qui en avait été éliminé.

Les amendements de MM. Rey, 4 décembre 1894, et Rey et Lachière, novembre 1895, avaient des objets semblables.

Le 7 novembre 1895, MM. Darlan et de Berne-Lagarde présentaient à la Chambre des députés un nouvel amendement au projet de loi de M. Poincaré, portant modification du régime fiscal en matière : 1° de successions ; 2° de donations ; 3° de mutations de nue propriété et d'usufruit ; 4° de ventes de meubles.

Cet amendement inspiré des articles 1, 2 et 3 du projet Burdeau, et des propositions dernières de la commission du budget, était ainsi libellé :

ART. 16. — Remplacer cet article par les articles suivants.

ART. 16. — Sont affranchis de tout décime les droits d'enregistrement applicables aux ventes d'immeubles et autres énumérés au paragraphe 5 n° 3 et paragraphe 7 n° 1, 2, 3, 4, 5 et 6 de l'article 69 de la loi du 22 frimaire an VII.

ART. 17. — Est fixé à 3,75 o/o pour les biens ruraux et à 6,50 o/o pour biens urbains, le droit d'enregistrement des ventes d'immeubles et autres actes énumérés au paragraphe 7 n° 1, 2, 3 et 6 de l'article 69 de la loi du 22 frimaire an VII.

Toutefois le droit est réduit à 2 o/o sur la première fraction de 1.000 francs s'il s'agit de biens ruraux.

En aucun cas, la perception du droit de mutation à titre onéreux, du droit de transcription et de celui de réunion d'usufruit à la nue propriété sur les ventes d'immeubles ne pourra excéder 3,75 pour les immeubles ruraux, et 6,50 pour les immeubles urbains.

ART. 18. — Est fixé à 3 francs par 100 francs pour les biens ruraux, et à 5 francs par 100 francs pour les biens urbains, le droit d'enregistrement applicable aux parts et portions indivises de biens immeubles acquises par licitation, ainsi qu'aux retours de partage de biens immeubles.

Le droit proportionnel de transcription applicable aux licitations de nature à être transcrites est affranchi de tout décime; il est réduit à 75 centimes par 100 francs pour les biens ruraux, et demeure fixé à 1 fr. 50 pour les biens urbains.

Les nécessités budgétaires firent écarter cet amendement comme les précédents. Le même sort était réservé à un amendement de M. le sénateur Dufoussat en décembre 1895.

Au dernier moment, à la veille du vote définitif de la réforme des successions, M. Drake, député, fit un dernier effort, et déposa le 19 novembre 1900 un amendement au budget de 1901 conçu en ces termes.

L'excédent résultant de l'application des tarifs nouveaux sur les successions, après déduction des dettes, sera employé au dégrèvement des droits de mutation à titre onéreux sur les ventes d'immeubles ruraux d'une valeur inférieure à 1.000 francs.

SECTION II

AUTRES PROJETS CONNEXES DE DÉGRÈVEMENT DES PROPRIÉTÉS RURALES

§ 1. — *Proposition de Sonnier*

Le 17 juin 1887, M. de Sonnier, député, déposait sur le bureau de la Chambre des députés une proposition de loi dont l'objet était

de réduire, dans l'intérêt de l'agriculture, le nombre des parcelles de terre d'une trop faible superficie.

Préoccupé des inconvénients d'un morcellement exagéré et croissant de la propriété rurale, il désirait favoriser le remembrement général que la loi sur l'échange des immeubles ruraux ne facilitait pas suffisamment.

Le petit cultivateur qui n'aime point à se dessaisir de ses terres, se déciderait, déclare-t-il, à vendre les parcelles détachées d'une très faible superficie, s'il pouvait acquérir en remploi des parcelles contiguës aux pièces de terre plus importantes qu'il possède.

Mais, la plupart du temps, l'échange direct, seul favorisé par la loi de 1884, n'est pas possible, car le propriétaire des parcelles qu'on voudrait annexer n'est point disposé à acheter celles qu'on voudrait vendre. L'opération exige donc l'intervention d'un certain nombre de personnes.

Et précisément, si plusieurs propriétaires d'une commune ou de communes limitrophes se réunissent, et s'ils conviennent de mettre simultanément en adjudication un certain nombre de parcelles de terre, trop petites pour la bonne culture, chacun d'eux, en aliénant quelques parcelles de terre d'une trop faible contenance, ou trop éloignées, trouvera l'occasion de se rendre adjudicataire des pièces contiguës à celles qu'il conserve.

Bon nombre de propriétaires consentiraient certainement à entrer dans l'association qui se formerait avec un but semblable. Mais de graves difficul-

tés s'élèvent lorsqu'il s'agit de passer à l'exécution d'une semblable convention valable cependant, puisque non contraire à l'ordre public.

L'accord intervenu, nous le supposons, entre les propriétaires, n'est pas une promesse de vente puisqu'il n'y a encore ni acquéreur, ni prix définitif.

Ce n'est pas une société puisque les contractants ne mettent rien en commun.

Si l'on voit dans la convention une obligation de faire, son inexécution doit se résoudre en dommages et intérêts fort difficiles à évaluer (art. 1142, du C. civ.).

Si on la considère comme un mandat collectif, donné à un tiers, de vendre des immeubles, on se trouve en présence de cette règle de droit que le mandat est révocable (art. 2003 et 2004 du C. civ.).

Une disposition législative paraît donc nécessaire pour assurer l'efficacité de la convention. Et ce peut être, comme le propose M. de Sonnier, l'irrévocabilité légale, pendant un certain délai, du mandat collectif donné à une ou plusieurs personnes, pour vendre des parcelles de terre de minime contenance.

Mais la question de droit n'est point la seule importante ici. Le point de vue fiscal est en effet fort intéressant à étudier. Les frais des petites mutations étant, nous l'avons vu, fort élevés, arrêtent et arrêteraient certainement beaucoup de propriétaires. Aussi M. de Sonnier propose-t-il d'étendre aux échanges

indirects d'immeubles non bâtis, faits en exécution du contrat sus-énoncé, les dispositions de la loi du 3 novembre 1884 sur les échanges de biens ruraux (1).

Le Trésor, dit-il, n'aurait pas à y perdre ; il faut en effet reconnaître que la plupart du temps la vente n'aurait pas lieu sans les facilités réclamées.

Il s'agit d'ailleurs de parcelles très petites et dont l'isolement diminue encore le prix. Leur valeur augmenterait au contraire, si elles se trouvaient réunies à des pièces de terre plus aisément cultivables, et elles donneraient lieu par la suite à des droits de mutations plus élevés.

Il est évident, en effet, et nous l'avons déjà dit, qu'une meilleure division de la propriété rurale éviterait des pertes de temps nombreuses, faciliterait la culture, et augmenterait par suite son revenu net.

Le cadastre serait bien simplifié, et le travail fort compliqué des mutations serait plus aisément accompli.

Le texte de la proposition de loi de M. Sonnier était le suivant.

Proposition de loi

ARTICLE PREMIER. — Les propriétaires qui conviendront de mettre en vente, simultanément par adjudication entre-eux

1. Voir note n° 1. Chapitre « Des Echanges ».

ou à laquelle des tiers seront appelés, des parcelles de terre ne dépassant pas 20 ares de superficie, ne tenant à aucune autre pièce appartenant au même propriétaire, et situées dans la même commune ou dans des communes limitrophes, pourront donner à quelques-uns d'entre eux ou à des tiers, un mandat irrévocable pendant un délai qui n'excédera pas quatre mois, à l'effet de faire procéder à l'adjudication, d'en approuver les conditions, de fixer la mise à prix des parcelles mises en vente si elle ne l'a été par la convention, de faire tous actes nécessaires à son exécution, de statuer sur l'admission de nouveaux propriétaires dans l'association.

Pendant le même délai, le mandat ne sera point révoqué par la mort, l'interdiction, la déconfiture d'un ou de plusieurs des contractants.

ART. 2. — Les ventes et achats faits par la même personne dans l'adjudication qui aura lieu par suite de conventions semblables, seront considérés comme des échanges d'immeubles ruraux au point de vue de l'application de la loi du 3 novembre 1884, sous la condition de remplir les formalités prescrites par l'article 2 de cette loi.

§ 2. — *Proposition de Malzac*

En 1895, M. de Malzac déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi, grosse de conséquences, qui fut d'ailleurs immédiatement renvoyée à la commission du budget.

Comme la précédente, elle devait être rapidement abandonnée.

Cette proposition avait pour objet la transformation de l'impôt foncier et du droit de mutation à titre onéreux des propriétés non bâties, en une taxe annuelle dénommée taxe foncière de transmission, basée sur leur valeur en capital.

M. de Malzac prétendait, en somme, appliquer à la propriété rurale les principes fiscaux qui régissent actuellement les valeurs mobilières, et qui ont évidemment donné d'excellents résultats.

Il augurait de cette réforme des facilités nouvelles de mobilisation et, comme conséquence, des plus-values immobilières importantes.

Dans son projet, la valeur vénale remplaçait le revenu comme base de l'impôt foncier.

Et à l'appui de cette modification, M. de Malzac déclare, dans son exposé des motifs :

Nous ne pouvons pas admettre qu'elle (la part des charges publiques) ait été prise légitimement et qu'elle continue à être basée sur le revenu, parce que ce revenu est subordonné au travail personnel du propriétaire de la terre, qu'il n'existerait pas sans ce travail, qu'il est essentiellement incertain et variable, et que le législateur ne peut l'atteindre qu'en le déterminant arbitrairement et en le créant même, uniquement pour l'imposer, sur les parcelles que leurs propriétaires laissent sans culture et qui ne donnent aucun

revenu ; ce qui fait que l'impôt sur le revenu foncier frappe, dans ce cas, un revenu inexistant.

La deuxième partie de cette proposition consistait à faciliter les mutations d'immeubles, à mobiliser le sol, selon l'expression même de l'auteur, en remplaçant l'impôt de mutation à titre onéreux tant sur les ventes et licitations que sur les retours et soultes d'échanges et de partages, par une taxe annuelle de 0 fr. 102 0/0 de la valeur vénale des immeubles, perçue additionnellement à la taxe foncière fixée à 0 fr. 13 0/0.

Cette nouvelle taxe totale de 0 fr. 232 0/0 de la valeur vénale de la propriété non bâtie, d'après les prévisions inscrites au projet, devait produire un total de recettes sensiblement égal à celui alors recouvré dans les années normales.

Proposition de loi

ARTICLE PREMIER. — Sont abrogés en ce qu'ils concernent les propriétés non bâties :

- a) La loi du 3 frimaire an VII ;
- b) Les alinéas 1, 3, 4, 5, et 6 du paragraphe 7 de l'article 69 de la loi du 22 frimaire an VII ;
- c) L'article 52 de la loi du 28 avril 1816.

ART. 2. — Dans tous les actes soumis à la formalité de l'enregistrement, les dispositions constituant une mutation à

titre onéreux de propriété non bâtie ne donneront lieu à la perception d'aucun droit, et seront simplement mentionnées.

ART. 3. — Lorsqu'une vente ou tout autre acte visé aux alinéas 1, 3, 4, 5, et 6 du paragraphe 7 de l'article 69 de la loi du 22 frimaire an VII et à l'article 52 de la loi du 28 avril 1816, comprendra des propriétés non bâties et des propriétés bâties, l'abrogation ci-dessus prononcée ne sortira à effet que s'il est stipulé un prix particulier pour ces dernières, et si elles sont désignées article par article dans l'acte y relatif, à défaut de quoi les textes susdits recevront leur application pour l'ensemble des propriétés qui en feront l'objet.

ART. 4. — A partir du 1^{er} janvier 1898, les propriétés non bâties seront soumises à une taxe foncière et de transmission, payable annuellement par douzième, et dont l'assiette et le recouvrement seront régis par les règles suivies en matière de contributions directes.

Les réclamations seront présentées, instruites et jugées selon les mêmes règles.

ART. 5. — Le taux de cette taxe est fixé à 0,232 o/o de la valeur vénale des propriétés non bâties, établie conformément aux évaluations faites de ces propriétés en suite de la loi du 9 août 1879.

ART. 6. — L'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 est remplacé par la disposition suivante :

A partir du 1^{er} janvier 1898, l'administration des contributions directes procédera au recensement de toutes les propriétés non bâties avec évaluation de la valeur en capital de chacune d'elles.

ART. 7. — A partir de la même date, tous actes et contrats ayant pour objet des propriétés non bâties devront porter l'indication de leur contenance, classe, nature, section, numéros et lieux dits, à peine d'application d'un droit doublé de celui qui leur serait applicable d'après la législation actuelle.

Un extrait de la matrice cadastrale contenant ces mentions, qui sera délivré gratuitement par le maire ou par le directeur des contributions directes, sera déposé au bureau de l'enregistrement en même temps que l'acte ou le contrat et transmis par le receveur au contrôleur des contributions directes de la situation de l'immeuble, avec relation de la date de l'acte du contrat et de son enregistrement, ainsi que des noms, prénoms, professions et domiciles de l'ancien et du nouveau possesseur.

ART. 8. — La taxe de mainmorte établie par la loi du 20 février 1849 est fixée, pour les propriétés non bâties qui y sont assujetties, à la moitié de la taxe foncière et de transmission qu'elles supporteront à l'avenir.

ART. 9. — Les centimes additionnels actuellement perçus sur le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties au profit des départements ou des communes, le seront, à partir du 1^{er} janvier 1898, sur le montant de la taxe foncière et de transmission instituée par la présente loi.

Ces centimes additionnels seront ramenés, par décisions des autorités qui les ont approuvés, au nombre nécessaire pour produire les mêmes sommes qu'ils fournissent actuellement aux budgets départementaux ou communaux.

Toutefois, les communes seront préalablement invitées à faire connaître si elles veulent conserver les centimes additionnels les intéressant ou les remplacer par des taxes directes qu'elle seront désormais autorisées à prélever, sous réserve de l'approbation législative, sur les propriétés ou objets situés dans la commune, et qui devront être proportionnelles et s'appliquer à toutes les propriétés et à tous les objets de même nature.

SECTION III

LA PROPOSITION DE LOI DE M. MAURICE VIOLLETTE ET LE RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE PAR M. L.-L. KLOTZ, DÉPUTÉ

L'impôt du timbre et de l'enregistrement devait être, à l'origine, constitué par des taxes essentiellement proportionnelles ; les droits fixes, peu élevés, représentaient simplement le salaire de la formalité et ne pouvaient altérer sensiblement la proportionnalité de l'impôt.

Les nécessités budgétaires entraînèrent cependant le législateur de l'an VII à violer les principes posés par M. Duchâtel (1) rapporteur de ces lois fiscales, et

1. Dans son rapport au Conseil des Cinq-Cents, séance du 6 fructidor an VI, M. Duchâtel proposait un tarif unique de 1 franc pour tous les droits fixes ; seuls les actes d'appel et de recours en cassation, et ceux relatifs aux divorces devaient être taxés plus fortement.

à chercher dans l'élévation des droits fixes des ressources nouvelles : on ne s'arrêta malheureusement plus dans cette voie, et les droits fixes, fort modérés d'ailleurs, créés par la loi de l'an VII, ont été augmentés dans des proportions énormes, souvent plus que doublés, et parfois quadruplés.

Dans ces conditions, l'impôt du timbre et de l'enregistrement a cessé d'être proportionnel, et il est devenu plutôt progressif à rebours, c'est à-dire que, plus la valeur de transaction est devenue minime, plus la somme des différents droits perçus s'est élevée.

Nous avons vu que les plus criantes de ces injustices fiscales ont disparu récemment, par suite de la promulgation des lois des 26 janvier 1892, 28 avril 1893, et 27 juillet 1900 relatives aux frais de justice et au timbre des registres et des formalités hypothécaires.

En 1903, M. Maurice Viollette, député de Dreux, justement préoccupé du sort de la propriété rurale qui, pour une mutation de 100 francs supportait à cette époque un impôt total de 15 0/0, alors qu'une vente de 10.000 francs ne supportait plus qu'une charge fiscale de 7,20 0/0, déposait sur le bureau de la Chambre une proposition des plus intéressantes à laquelle il ne fut d'ailleurs pas donné suite : cette campagne devait cependant aboutir, nous l'avons vu dans notre seconde partie, au vote de la loi de

1905 qui supprima les droits de timbre sur les ventes d'immeubles et éleva le taux du droit de mutation à 7 0/0 sans addition de décimes.

La proposition de M. Viollette, basée sur une revision des tarifs et l'application d'un impôt progressif aux ventes d'immeubles ruraux, ne renfermait que deux articles.

ARTICLE PREMIER.—Le droit d'enregistrement de 5 fr.50 0/0 est supprimé pour les ventes d'immeubles ruraux d'une valeur inférieure à 500 francs, et diminué de un quart pour les ventes de 501 francs à 1.000 francs.

ART. 2. — A partir de 5.000 francs le droit de 5 fr. 50 est augmenté.

de	1/2 0/0	pour les ventes de	5.000 à 10.000 fr.
1	0/0	—	10.000 à 20.000 fr.
1	1/4 0/0	—	20.000 à 50.000 fr.
2	1/2 0/0	—	50.000 à 200.000 fr.
3	0/0	—	supérieures à 200.000 fr.

Cette proposition fut renvoyée à la commission de l'agriculture, et, le 18 novembre 1903, M. Klotz, rapporteur de cette commission, déposait son rapport sur le bureau de la Chambre.

La nouvelle proposition de la commission différait sur plusieurs points de celle présentée par M. Viollette.

Elle étendait l'exemption complète du droit d'enre-

gissement aux immeubles urbains, observation faite que dans la classification fiscale d'immeubles urbains on comprend de petites parcelles de jardin, de petites constructions situées dans l'intérieur des villages, et dont les mutations s'opèrent cependant entre petits cultivateurs et ouvriers agricoles. Il est vrai qu'en fait cette modification n'aurait pu profiter aux véritables immeubles urbains, maisons de rapport, usines et magasins, dont la valeur ne descend jamais à des chiffres aussi peu élevés.

De plus, pour que la réforme pût s'étendre aux ventes de petites habitations de cultivateurs, propriétaires ou ouvriers, la nouvelle proposition étendait l'exemption complète du droit aux ventes au-dessus de 500 francs et jusqu'à 1.000 francs : la diminution du quart de l'impôt disparaissait donc.

Le principe de l'impôt progressif modéré était maintenu par la commission.

Cet impôt progressif n'avait pas seulement pour but de permettre de retrouver une partie des droits abandonnés à la petite propriété, mais encore de compenser cette multiplicité de droits fixes et de charges de toute nature qui pesaient alors plus lourdement sur la petite propriété que sur la grande.

En définitive, l'application de la taxe proposée devait à peine rendre proportionnel l'ensemble des différents impôts, droits et frais occasionnés par une mutation de propriété immobilière.

La commission, dans un but de simplification, faisait disparaître les décimes et modifiait légèrement les tarifs proposés avec décimes d'ailleurs, par M. Viollette.

Ajoutant, d'autre part, un dernier article au texte proposé, elle prévoyait les fraudes, et empêchait que, par une série de ventes successives, les parties puissent se soustraire à l'impôt ou diminuer le tarif applicable.

Proposition de loi

ARTICLE PREMIER. — Sont dispensés du droit d'enregistrement de mutation à titre onéreux les ventes, adjudications, cessions, rétrocessions, licitations, soultes et retours d'échanges ou de partages, et tous actes civils ou judiciaires portant translation de propriété ou d'usufruit de biens immeubles dont le prix total, en y ajoutant toutes les charges, ne dépasse pas mille francs (1000 fr.).

ART. 2. — Les ventes, adjudications, cessions, rétrocessions, licitations, soultes, et retours d'échanges ou de partage et tous actes civils ou judiciaires portant translation de propriété ou d'usufruit de biens meubles à titre onéreux, sont assujettis sur le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital à un droit de 6,875 0/0 sans décimes pour les ventes et mutations au-dessus de 1 000 francs et ne dépassant pas 10.000 francs ;

De 7 0/0 sans décimes, pour les ventes et mutations au-dessus de 10.000 francs et ne dépassant pas 20.000 francs ;

De 7,50 o/o sans décimes, pour les ventes et mutations au-dessus de 20.000 francs et ne dépassant pas 100.000 francs ;

De 8 o/o sans décimes, pour les ventes et mutations au-dessus de 100.000 francs.

ART. 3. — Sont soumises aux dispositions des articles 1 et 2 ci-dessus les mutations entre vifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles lorsqu'il n'existe pas de conventions écrites constatant ces mutations.

ART. 4. — L'article 52 de la loi du 28 avril 1816 est abrogé.

ART. 5. — Si dans le délai d'une année il intervient entre les mêmes personnes plusieurs actes ou conventions verbales portant mutation à titre onéreux d'immeubles contigus, le droit deviendra exigible sur la totalité des prix stipulés dans différents contrats au même taux que si les mutations avaient été réalisées par un seul et même acte.

CONCLUSION

Les statistiques des charges supportées par les immeubles ruraux, tant du chef des impôts directs que du chef des droits, taxes et frais, occasionnés par les mutations, nous apprennent que la situation du paysan, vis-à-vis des autres producteurs, est en France particulièrement défavorable.

La terre qui constitue entre les mains de nos agriculteurs un instrument de production, un instrument de travail est infiniment plus imposée que les diverses

valeurs mobilières qui font vivre commerçants, industriels et rentiers.

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle est certainement l'une des causes indirectes de l'émigration des ouvriers agricoles vers les villes et du manque de bras qui en résulte.

Le prix de la main-d'œuvre, qui a fortement augmenté depuis trente ans dans l'industrie, est resté à peu près stationnaire dans les campagnes et l'ouvrier préfère aller travailler à la ville parce qu'il y touche des salaires plus élevés, tout en ayant une existence qu'il estime sinon plus saine évidemment, du moins plus agréable.

Le dégrèvement des immeubles ruraux paraît dès lors s'imposer comme une nécessité absolue, et, en attendant les dégrèvements que nous sommes en droit d'espérer du projet actuel d'impôt sur le revenu remanié et mis au point, il semble désirable de réaliser dès maintenant le dégrèvement des mutations à titre onéreux d'immeubles ruraux.

Celles-ci supportent, en effet, des charges fort lourdes, dont le principal inconvénient est d'être, en quelque sorte, progressives à rebours.

Si les mutations d'immeubles de plus de 1.000 fr. supportent des charges sensiblement proportionnelles à leur valeur, il n'en est plus de même en effet de celles qui sont consenties pour des prix inférieurs à 1.000 francs.

Pour ces derniers, les frais, nous l'avons vu d'ailleurs dans notre troisième partie, atteignent :

20 fr. 95 o/o pour les ventes de	100 francs
10 fr. 40 o/o	— 500 —
9 fr. 80 o/o	— 1.000 —

En l'état, un remaniement des droits de mutations à titre onéreux s'impose, et nous nous expliquons aisément le nombre de projets et propositions de lois étudiés à la Chambre, depuis une trentaine d'années.

Deux partis s'offrent au législateur dans cette voie :

Diminuer le taux du droit de mutation pour tous les immeubles ruraux sans distinction. Et si l'improportionnalité des charges subsiste pour les petites mutations, elle perdra de par l'effet même du dégrèvement beaucoup de son importance. Mais il est fort à craindre, à une époque où le budget des dépenses est, de jour en jour plus écrasant, et où les taxes nouvelles suffisent à peine à faire face aux exigences budgétaires, qu'on ne puisse créer les taxes de remplacement qu'une pareille réforme nécessiterait.

Limiter l'effet de la réforme aux ventes de petits immeubles ruraux serait peut-être préférable, quoique bien dangereux.

Une réforme de cette nature, n'atteignant que les immeubles d'une valeur inférieure à 500, 1.000, ou 10.000 francs par exemple, et tels sont les chiffres

en général adoptés, aurait en effet de multiples inconvénients.

Elle favoriserait le régime des contre-lettres et les dissimulations de prix fort difficiles à découvrir et à poursuivre parce que peu importantes dans chaque affaire.

Les mutations d'immeubles de moyenne importance : 2.000, 5.000, 8.000 francs par exemple, pourraient être réalisées en plusieurs fois et bénéficieraient ainsi indirectement du dégrèvement.

Enfin, comme l'a fait remarquer M. Burdeau dans l'exposé des motifs du projet de 1894, la faible importance de la vente ne prouve nullement que la situation des contractants mérite un intérêt particulier : c'est souvent par des annexions successives de parcelles que la grande propriété se constitue.

Nous pourrions, il est vrai, à l'imitation de la Belgique, limiter l'exemption partielle ou totale des droits aux mutations consenties moyennant un prix inférieur au maximum fixé, au profit des propriétaires dont les immeubles antérieurement et présentement acquis ont une valeur inférieure audit chiffre maximum. Mais l'introduction, dans notre législation, d'une semblable disposition poserait une question de principe assez grave. Elle modifierait entièrement le caractère de l'impôt de mutation : à l'heure actuelle, cet impôt frappe la valeur des biens transmis sans aucune considération de la situation

du propriétaire desdits biens : c'est un impôt réel ; et l'adoption des dispositions belges en ferait un impôt personnel.

Cependant, puisqu'il est indispensable d'améliorer dès maintenant la situation fort précaire de notre propriété rurale, il paraît nécessaire de passer outre et de poser les bases d'une réforme sérieuse dont les conséquences budgétaires, si importantes qu'elle soient, ne devraient point arrêter le législateur.

Afin d'assurer une plus exacte proportionnalité des charges aux valeurs transmises, il serait indispensable tout d'abord de dégrever entièrement les mutations d'immeubles de moins de 1.000 francs.

Mais le sort des propriétés rurales de moyenne importance, d'une valeur supérieure à 1.000 francs et inférieure à 10.000 francs n'est pas moins intéressant, et une réduction appréciable des droits de mutation améliorerait heureusement la situation des propriétaires fonciers de cette catégorie.

Aussi, le tarif de 3 o/o proposé par la commission chargée de l'examen du projet Burdeau en 1894, avec exonération totale des droits pour la tranche de 1 franc à 1.000 francs, tel devrait être le régime fiscal à imposer aux mutations de propriétés rurales de moins de 10.000 francs.

Si cependant, faute des ressources nécessaires pour l'équilibrer, cette réforme si désirable ne pou-

vait aboutir ; si les nécessités budgétaires ne permettaient point d'améliorer le sort des propriétés rurales de moyenne importance, il vaudrait mieux, plutôt que de maintenir le *statu quo*, chercher dans une réforme se suffisant à elle-même le maximum de dégrèvement possible pour nos petites propriétés rurales.

Dans cette voie, il semble que la solution la plus pratique ait été indiquée par M. Maurice Viollette dans son projet de 1903 : tarif progressif avec dégrèvement total ou partiel pour les mutations d'immeubles ruraux inférieures à 1.000 francs.

L'élévation du taux de l'impôt pour les mutations dépassant un certain prix permettrait en effet à la réforme de se suffire à elle-même.

Les dissimulations et les contre-lettres seraient d'autant moins à craindre que l'échelle des droits serait plus lente, et un ensemble de dispositions spéciales rigoureusement sanctionnées, suffirait vraisemblablement à éviter les mutations par ventes multiples.

Enfin, l'élévation progressive des droits pour les immeubles d'un prix supérieur à 20.000 francs par exemple, compenserait largement la perte subie par le Trésor du fait des annexions de petites parcelles par les gros propriétaires : le bénéfice que ceux-ci réaliseraient du fait des dégrèvements à la

base serait absorbé par l'augmentation des droits sur les mutations de grandes propriétés.

Mais, une fois admis le principe de l'impôt progressif avec dégrèvement pour les mutations d'immeubles de moins de 1.000 francs, il est permis de se demander, avec M. Klotz, s'il ne serait pas expédient d'étendre l'application de la réforme aux immeubles urbains.

Il est à craindre, en effet, que les gros propriétaires ruraux ne se plaignent de supporter des droits supérieurs à ceux perçus sur les immeubles urbains de même importance. Et s'il est indiscutable que la situation des propriétaires urbains est loin d'être aussi mauvaise et aussi obérée que celle des propriétaires ruraux, il n'en est pas moins certain, et les statistiques le prouvent, que les immeubles urbains de moins de 1.000 francs, qui bénéficieraient seuls du dégrèvement proposé, sont fort peu nombreux.

D'autre part, il a été reconnu que les immeubles de moins de 1.000 francs, qui au point de vue fiscal sont classés comme urbains, sont la propriété de petits cultivateurs ou d'ouvriers agricoles, et sont situés, jardins ou maisonnettes, dans l'intérieur des villages : dans les villes on ne trouve point d'immeubles de cette valeur, et les maisons dites maisons ouvrières ont une valeur bien supérieure.

L'extension de la réforme aux immeubles urbains présenterait donc l'avantage d'augmenter le rende-

ment de l'impôt par la surélévation des tarifs sur les mutations de grandes propriétés, et le dégrèvement qui en résulterait ne s'adresserait exclusivement qu'au prolétariat agricole.

Vu : le Président de la thèse,

FERNAND FAURE

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- GUYOT. — Institutes féodales. Paris, 1753.
- BOSQUET. — Dictionnaire des domaines.
- LEFEBVRE DE LA BLANCHE. — Traité du domaine.
- LE ROY. — Des Droits de mutation à Rome et de nos jours.
Thèse de doctorat. Paris, 1881.
- CHAMPIONNIÉ et RIGAULT. — Traité des droits d'enregistrement.
- MAGUÉRO. — Traité alphabétique des droits d'enregistrement.
- La Dîme nationale, 1887.
- Les rédacteurs du *Journal de l'enregistrement*.
- DELERRA. — Dictionnaire des droits d'enregistrement.
- Les Mutations à titre onéreux sur les immeubles.
Thèse de doctorat. Paris, 1900.
- FOVILLE (DE). — La France économique. — Le morcellement.
- FLOUR SAINT-DENIS. — La Propriété rurale en France.
Revue de l'Enregistrement, des domaines et du timbre.
Revue politique et parlementaire.
Bulletin de statistique de l'enregistrement.
Revue d'Économie politique.
Journal de statistique de Paris.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — But et division du travail.....	1

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

PRÉLIMINAIRES.....	3
CHAPITRE PREMIER. — Des droits seigneuriaux sur les mutations.....	6
<i>Première section.</i> — Du droit de mutation sur les fiefs.....	7
§ 1. — Du profit de quint.....	8
§ 2. — Des actes passibles du droit de quint....	10
§ 3. — Sur quelles personnes le profit de quint était exigé.....	13
§ 4. — Du recouvrement des profits de quint....	15
<i>Section II.</i> — Des droits de mutation sur les censives.....	18
§ 1. — Taux et assiette des lods et ventes.....	19
§ 2. — Règles de perception et voies d'exécution.....	20
CHAPITRE II. — Des droits royaux de mutation.....	25
<i>Première section.</i> — Du droit de centième denier.	26
P. Parenteau	15

§ 1. — Nature du droit de centième denier.....	27
§ 2. — Assiette du droit de centième denier....	28
§ 3. — Recouvrement du droit de centième denier.....	35
<i>Section II.</i> — Du droit d'insinuation.....	38
CHAPITRE III. — De l'administration financière sous l'ancien régime.....	43

DEUXIÈME PARTIE

DU RÉGIME FISCAL ACTUEL DES MUTATIONS A TITRE ONÉREUX

PRÉLIMINAIRES. — De la mutation en droit fiscal.....	51
CHAPITRE PREMIER. — Du régime fiscal des mutations.....	56
<i>Première section.</i> — De la mutation verbale.....	56
<i>Section II.</i> — De la propriété apparente.....	61
<i>Section III.</i> — Des preuves de la mutation.....	67
§ 1. — Inscription au rôle et paiement des contributions.....	72
§ 2. — Actes constatant la propriété ou l'usufruit.....	75
<i>Section IV.</i> — Des délais et des peines.....	76
§ 1. — Des délais.....	76
§ 2. — Des peines de retard.....	82
CHAPITRE II. — Des tarifs et de la liquidation de l'impôt.....	85
§ 1. — Historique des tarifs des droits de mutation.....	85
§ 2. — Application et mode de liquidation de l'impôt. — Les décimes.....	90
CHAPITRE III. — Des droits de timbre et d'hypothèque et des ventes judiciaires.....	93
<i>Première section.</i> — Des charges résultant pour les mutations immobilières des droits de timbre et des droits fixes perçus à la conservation des hypothèques.....	93

<i>Section II.</i> — Des ventes judiciaires et de la réforme des frais de justice.....	101
§ 1. — Loi du 23 octobre 1884.....	103
§ 2. — Loi du 26 janvier 1892.....	105
CHAPITRE IV. — Des échanges.....	107
§ 1. — Tarif et liquidation de l'impôt.....	108
§ 2. — La loi de 1884.....	111
§ 3. — Les résultats et le remembrement.....	114

TROISIÈME PARTIE

LES MUTATIONS A TITRE ONÉREUX D'IMMEUBLES RURAUX, ENVISAGÉES AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ET STATISTIQUE

CHAPITRE PREMIER. — Statistiques diverses concernant les mutations à titre onéreux d'immeubles ruraux.....	120
<i>Première section.</i> — Nombre et importance des immeubles ruraux.....	120
§ 1. — Les cotes foncières.....	121
§ 2. — L'annuité successorale.....	127
§ 3. — La répartition des ventes d'après l'im- portance des prix.....	129
§ 4. — Aperçu sur les nécessités d'une réforme fiscale des droits de mutation.....	133
§ 5. — Les statistiques de l'administration et leurs améliorations.....	135
<i>Section II.</i> — Mouvement des mutations immobi- lières à titre onéreux de 1826 à 1895.....	137
CHAPITRE II. — Des charges de la propriété rurale...	144
<i>Première section.</i> — Comparaison entre le régime fiscal des valeurs mobilières et le régime fiscal des propriétés rurales.....	144
<i>Section II.</i> — Des charges grevant les ventes d'immeubles ruraux.....	151

<i>Section III.</i> — Des charges sur les ventes et partages judiciaires.....	155
§ 1. — Nombre et frais des ventes judiciaires...	155
§ 2. — Frais dans divers cas spéciaux.....	157

QUATRIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

<i>Première section.</i> — Le régime autrichien.....	161
<i>Section II.</i> — Les dégrèvements en Belgique.....	165
<i>Section III.</i> — La réduction des droits dans le grand-duché de Luxembourg.....	169
<i>Section IV.</i> — La taxe sur les plus-values en Allemagne.....	169
§ 1. — Son application à Kiao-Tchéou.....	172
§ 2. — Son application à Francfort-sur-le-Mein.....	174
§ 3. — Son application à Cologne.....	177
§ 4. — Possibilités d'application en France.....	181
CHAPITRE II. — La législation française. — Les projets de réforme.....	182
<i>Première section.</i> — Le projet Burdeau.....	184
§ 1. — Le projet et ses transformations.....	184
§ 2. — Les amendements.....	191
<i>Section II.</i> — Autres projets connexes de dégrèvements.....	193
§ 1. — Proposition de Sonnier.....	193
§ 2. — Proposition de Malzac.....	197
<i>Section III.</i> — Proposition de M. Viollette et rapport fait par M. Klotz au nom de la commission de l'agriculture.....	202
CONCLUSION	207

